This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.

+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.

+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.

+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

3 2044 103 210 944

Digitized by Google

31 July 1929

HARVARD LAW LIBRARY

Received Oct 29, 1927.

Digitized by Google

Germany

Digitized by Google

Digitized by Google

Sammlung Göschen

Allgemeine Staatslehre

Von

Prof. Dr. Hermann Rehm

Digitized by Google

Digitized by Google

Sammlung Göschen

8° 91 c

Allgemeine Staatslehre

von

Dr. Hermann Rehm
Professor an der Universität Straßburg i. E.

d. Siemsen

Leipzig
G. J. Göschen'sche Verlagshandlung
1907

Digitized by Google

Alle Rechte, insbesondere das Übersetzungsrecht,
von der Verlagshandlung vorbehalten

Okt 29.1927.

Spamersche Buchdruckerei in Leipzig

Digitized by Google

Inhalt.

Seite

Erster Abschnitt. Staat und Staatenverbindung.

§ 1. Staatsrecht, Politik und Sittenlehre 5
§ 2. Der Name Staat 14
§ 3. Der Staatsbegriff 17
§ 4. Die Staatenverbindung 24
§ 5. Real- und Personalunion 31
§ 6. Staatenbund 37
§ 7. Bundesstaat 42
§ 8. Staatenverschmelzung 49

Zweiter Abschnitt. Souveränität und Staatsgewalt.

§ 9. Der Souveränitätsbegriff 53
§ 10. Teilung und Beschränkung der Souveränität . 59

Dritter Abschnitt. Der Verfassungsstaat.

§ 11. Monarchie und Republik 61
§ 12. Der Freiheitsbegriff 65
§ 13. Die bürgerliche Freiheit 66
§ 14. Die staatsbürgerliche Freiheit 68
§ 15. Die politische Freiheit 69
§ 16. Geschichte des Freiheitsgedankens 71
§ 17. Freiheit und Staatsform 73
§ 18. Der demokratische Verfassungsstaat 77
§ 19. Die parlamentarische Regierung 81
§ 20. Der monarchische Verfassungsstaat 90

Vierter Abschnitt. Staat und Individuum.

§ 21. Die Grund- und Freiheitsrechte im allgemeinen 97
§ 22. Die Pflichten und das Grund- und Freiheitsrecht 104
§ 23. Die körperliche Freiheit 109
§ 24. Die Unverletzlichkeit des Eigentums 114
§ 25. Die wirtschaftliche Freiheit 115
§ 26. Die geistige Freiheit 118

Digitized by Google

Seite

§ 27. Die religiöse Freiheit 121
§ 28. Allgemeinere Freiheitsrechte 124
§ 29. Die staatsbürgerliche Gleichheit 125
§ 30. Gleichheit der Rechte 127
§ 31. Gleichheit der Pflichten 133
§ 32. Das Stilleliegen und der Schutz der Grund- und Freiheitsrechte 133
§ 33. Grundpflichten 138

Fünfter Abschnitt. Staat und Kirche.

§ 34. Das Prinzip 139
§ 35. Die Gestaltung im einzelnen 141

Sechster Abschnitt. Staat und Schule.

§ 36. Das Prinzip 144
§ 37. Konfessions- und Simultanschule 145

Sachregister 150

Literatur.

Jellinek, Das Recht des modernen Staates. 1. Bd. 2. Aufl. 1905.
Jellinek, Verfassungsänderung und Verfassungswandlung. 1906.
Loening, Art. Staat im Handwörterbuch der Staatswissenschaften. 2. Aufl. 6. Bd. 1901.
Rehm, Allgemeine Staatslehre. 1899.
Seydel, Vorträge aus dem allgemeinen Staatsrecht. 1903.
Stier-Somlo, Politik. 1907.

Digitized by Google

Erster Abschnitt.

Staat und Staatenverbindung.

§ 1. Staatsrecht, Politik und Sittenlehre.

Der Staat ist 1. eine natürliche, 2. eine gesellschaftliche, 3. eine geistig-sittliche Erscheinung. Seine natürlichen Grundlagen bilden Land und Leute. Seinem äußeren Wesen nach stellt er einen menschlichen Verband dar. Und was die Menschen darin verbindet, ist ein innerer Vorgang: Wille wirkt auf Wille; der Staat ist eine Willensorganisation.

In dieser letzteren Eigenschaft liegt der Schwerpunkt seines Wesens. Wer in dieses eindringen will, muß lernen, jene Willensorganisation zu begreifen.

Dazu ist eines unerläßlich: Sicherheit in der Beurteilung staatlicher Dinge gewinnt nur, wer sich gewöhnt, streng zu unterscheiden zwischen rechtlicher, politischer und moralischer Betrachtung des Staates. Das Staatsrecht fragt: Was will das geltende Recht in staatlichen Dingen? Die Frage der Politik lautet: Wie ist das Staatsleben tatsächlich gestaltet und nie wäre es zweckmäßigerweise eingerichtet? Die Staatssittenlehre beurteilt die Vorgänge des staatlichen Lebens vom Standpunkte der Moral.

Je nachdem man ein öffentliches Verhältnis rechtlich, politisch oder sittlich ansieht, kann die Antwort über sein Wesen sehr verschieden ausfallen. Kenner staatlicher Dinge ist, wer mit sicherem Urteile herausfindet, ob bei dem Zustande oder Vorgange des staatlichen Lebens, der zur Betrachtung steht,

Digitized by Google

der springende Punkt auf rechtlichem, politischem oder sittlichem Gebiete zu suchen sei.

Beispiele sollen die Unterschiede veranschaulichen.

I. Die Elsässer wurden rechtlich Deutsche mit Abschluß des Vorfriedens von Versailles am 2. März 1871. Tatsächlich, also politisch waren sie es schon früher, seit der kriegerischen Besetzung des Wasgaues durch die verbündeten Truppen in den Herbstmonaten 1870. Zu viel wäre behauptet, wenn man sagen wollte, auch innerlich, sittlich seien alle Reichsländer schon Deutsche. Die moralische Eroberung Elsaß-Lothringens ist noch nicht vollendet. Oder: Rechtlich gibt es im Königreich Preußen nur Preußen; politisch begegnen dort auch Polen, Welfen, Dänen.

Keineswegs ist der rechtliche Herrscher zugleich auch immer tatsächlich oder moralisch Herrscher. Als in China 1900 die Boxerbewegung losbrach, da wurde unwidersprochen verkündet, tatsächlich herrsche in China nicht der Kaiser, obwohl er rechtlich sogar göttliche Kraft besitzt, denn er gilt als Sohn des Himmels; im Besitze der tatsächlichen Herrschaft befänden sich vielmehr die Kaiserinwitwe und Prinz Tuan, der Vater des bereits ausersehenen Thronerben. Auch vom gegenwärtigen russischen Kaiser wird berichtet, alles andere sei er eher, als der wirkliche Selbstherrscher aller Reußen. In Wirklichkeit kann ein Land von der ehrgeizigen Fürstingemahlin, von einer Geliebten des Fürsten, von einem hervorragenden Minister, einem einflußreichen Finanzmanne, dem Beichtvater, einem Jugend- oder Jagdfreunde des Landesherrn oder irgendwem sonst gelenkt und regiert werden. Es gibt wirkliche Könige, und es gibt Schattenkönige. Unter Paul I. von Rußland lag die russische Staatsleitung tatsächlich in der Hand eines allmächtigen Kammerdieners. Im Kalifat von Bagdad ruhte die Herrschaft seit 908 nicht mehr beim Kalifen, sondern bei einem hohen Beamten, dem Emir. In Japan herrschte von 1603 bis 1868 tatsächlich nicht der Mikado, sondern der Taikun, ein

Digitized by Google

Beamter. Politisch hat man auch in Deutschland für die Jahre 1889/90 wohl von einem Kampfe der Dynastie Hohenzollern mit der Dynastie Bismarck um die Herrschaft im Reiche und in Preußen gesprochen. Währt der Zustand lange, daß der Landesherr zwar im Besitze der Staatsgewalt, aber nicht im Besitze der Staatsautorität sich befindet, dann gleitet die Krone leicht über in die Hand des tatsächlichen Herrn. Aus dem Hausmeier der fränkischen Merowinger wurde der karolingische König. Oft hatte es in den letzten Jahren den Anschein, als seien in Ungarn dem apostolischen Könige die Zügel der Regierung entfallen.

Möglich ist aber weiter, daß, wer rechtlich Herrscher ist, zwar auch tatsächlich herrscht, allein sittlich nicht den Namen eines Herrschers verdient. Ethisch ist nach unseren heutigen Anschauungen kein Herrscher, wer seine Gewalt eigennützig, in erster Reihe für sich, sein Haus und seine Leute verwendet und verwenden läßt. So dachte auch die griechische Staatslehre in ihrer Blütezeit, in den Tagen von Plato und Aristoteles. Der vollkommene Staatsmann war ihr der sittliche Staatsmann. Den Staatslenker, welcher seine Gewalten selbstsüchtig übte, nannte sie Tyrann; den Namen König behielt sie dem Fürsten vor, der das Gemeinwohl zur Richtschnur seines Wirkens nahm. Würden Plato und Aristoteles unter uns wandeln, ich fürchte, sie würden der Regierung des Kongostaates das ehrende Beiwort königlich versagen. Einen Regenten aber würden sie, die den Staatsbürger und den Staatslenker vor allem sittlich werteten und in der Politik daher einen Teil der Ethik sahen, mit Freuden und aus ganzer Seele König nennen, unseren Kaiser. Ist Wilhelm II. doch von dem sittlichen Berufe des Herrschers und des Herrscherhauses in einem Maße durchdrungen, daß er jedem anderen Fürsten schwer macht, es ihm in dieser hohen Auffassung des Regentenberufes gleichzutun.

Digitized by Google

Die besprochenen Unterschiede begegnen selbstverständlich auch in Republiken. Rechtlich war Perikles nur Volksbeamter. Tatsächlich stellt das Athen seiner Tage eine Einherrschaft dar. Und auch moralisch verdiente Perikles den Namen eines Königs. Das Frankreich von heute ist rechtlich eine Vielherrschaft. Aber zu allen Zeiten hat in diesem Freistaate politisch bald stärker, bald schwächer einer geherrscht, der Ministerpräsident. Als Combes im Januar 1905 zurücktrat, da konnte man in der Pariser Presse lesen: „Freier Gedanke, das war Combes; Demokratie, das war Combes; außer Combes kein Heil." Die Republik war Combes. Und doch nahm auch er wieder mehr und mehr zu Jaurès die Stellung eines Strohmannes ein. Wie Clémenceau im Oktober 1906 den Vorsitz im Ministerrate übernahm und an die Spitze des Auswärtigen und des Kriegsministeriums ihm ergebene Diener setzte, da wurde er aus dem Munde seiner früheren Berufsgenossen mit dem Worte empfangen: Der Diktator ist fertig.

Nicht minder stoßen wir auf den Gegensatz von Recht und Tatsache im parlamentarischen Verhältnis. Juristischer Machtfaktor ist die Volksvertretung als Ganzes, die einzelne Kammer, der Präsident, der Abgeordnete, jeder Wähler. Dagegen ist dem Parlamentsrechte fremd der Begriff der politischen Partei und der Fraktion. Sie sind tatsächliche, aber nicht juristische Machtgrößen. Die Fraktion ist im Parlament eine tatsächliche, keine rechtliche Erscheinung. Die Rechtsordnung kennt nur den Begriff der Abgeordnetenmehrheit, nicht den Begriff der Mehrheitspartei. Rechtlich ist der Abgeordnete ebenso wie der Fürst unverantwortlich. Um so mehr soll er, ebenso wie der Herrscher, in allem seinem Tun und Lassen von einem tiefen Gefühl sittlicher Verantwortlichkeit durchdrungen sein. Für jedes Wort, jede Abstimmung, jedes Fernbleiben von den Verhandlungen trifft ihn sittliche Verantwortung. Ähnlich liegt's mit der Presse. Sie hat die öffentlich-rechtliche Be-

Digitized by Google

fugnis, öffentliche Angelegenheiten zu besprechen. Für sachlichen Tadel kann sie richtiger Anschauung nach strafrechtlich nicht verfolgt werden. Um so schwerer lastet auf ihr die Pflicht sittlicher Verantwortung.

II. Aber wir haben bisher das Wort Politik nur in dem einen eingangs vermerkten Sinne gebraucht, als Lehre von den tatsächlichen Willensverhältnissen im Staatsleben, als historische Politik, als Staatsmachtlehre. Auch in der anderen Bedeutung als Lehre von dem zweckmäßigen Staatsverhältnisse, als theoretische Politik, als Staatskunstlehre ist sie dem Staatsrechte gegenüberzustellen.

Folgende Beispiele. Selbst im Verfassungsstaate kann der König nicht nur tatsächlich, sondern auch rechtlich sein eigener Chef des Generalstabes sein. Das Amt beruht nicht auf Gesetz; also ist seine Nichtbesetzung oder Aufhebung lediglich Ausübung von Kommandogewalt, und in ihrer Ausübung ist der Monarch nicht einmal an die Mitwirkung des Kriegsministers gebunden. Dagegen vermag der verfassungsmäßige Herrscher nur tatsächlich, nicht rechtlich sein eigener Minister zu sein. Juristisch kann er es nicht, weil nach Verfassungsrecht einem fürstlichen Regierungsakte, der nicht von einem Minister gegengezeichnet ist, keine Behörde und kein Untertan Gehorsam schuldet. Tatsächlich ist auch der konstitutionelle Herrscher imstande, ohne Minister zu regieren, indem er bieg- und schmiegsame Leute zu Ministern beruft. Gegen Gesetz und Recht wird von ihm dadurch nicht gefehlt. Denn in der Wahl seiner Minister ist er frei. Ministerernennungen bedürfen vom Rechtsstandpunkte aus zu ihrer Gültigkeit keiner Gegenzeichnung. Aber unzweckmäßig ist es, wenn der Landesherr sich nur mit Werkzeugen seines königlichen Willens umgibt. Er setzt sich dadurch der Gefahr aus, fremde Meinung gering zu achten und die Wünsche und Stimmungen seines Volkes nicht mehr zu hören. Unkontrollierte Gewalt in den Händen eines

Digitized by Google

einzigen schweift leicht aus, selbst in den Händen eines hochbegabten Menschen, ja oft in dessen Händen am meisten. Das Band zwischen Fürst und Volk wird locker. Selbst bei den Besten des Landes verliert die Krone an politischem Vertrauen. Aber nicht bloß dies. Die Regierung erleidet auch an ihrem Ansehen im Parlamente Einbuße. Ihr Einfluß dort nimmt ab. Dagegen wächst der Einfluß des Parlamentes auf die Regierung. Denn unselbständige Unterhändler flößen der Volksvertretung keine Achtung ein. Letztere ist daher zu Entgegenkommen weniger geneigt. Die Herbeiführung von Meinungsausgleichen wird schwieriger. Und diese Schwierigkeit nimmt zu, je mehr sich in der Volksvertretung infolge der Schwäche der Regierung geschlossene Mehrheiten bilden. Die Regierung muß öfter als sonst sich ergeben. Sie ist nicht mehr der regierende, sondern der regierte Teil, demgemäß schwankend in ihren Anschauungen, ohne Stetigkeit, bar eines sachlichen Programmes.

Oder ein anderes Beispiel. Rechtlich bildet den nächsten Machtfaktor nach dem Herrscher in Staatssachen der Minister. Tatsächlich gibt es auch andere hohe Machtfaktoren, den Hof, die fürstliche Adjutantur, das Kabinett des Fürsten, die Generalität, den Adel. Auch bei ihnen kann sich der Herrscher Rats erholen. Kein Gesetz schreibt ihm vor, sich in erster Linie oder überhaupt nur des Rates der Minister zu bedienen. Er braucht vom Rechtsstandpunkte aus in gewissen Angelegenheiten ihre Zustimmung, in keinen ihren Rat. Aber zweckmäßig ist es, daß der Fürst seinen Rat zuvörderst bei denen sucht, die für seine Regierung die Verantwortlichkeit tragen, und zwar nicht bloß die rechtliche, sondern auch die tatsächliche und moralische. Überwiegt anderer Einfluß, so ist dies dem Staatswohle nachteilig. Denn alle weiteren Ratgeber sind Leute, die für ihren Rat dem Volke rechtlich nicht verantwortlich sind und daher leicht der Versuchung unterliegen,

Digitized by Google

persönliche Interessen oder Interessen kleinerer Kreise den Interessen der Gesamtheit voranzustellen. Treffend spricht man bei solcher Sachlage vom Einfluß einer Kamarilla. Kamarilla heißen Günstlings- und Hofparteien, die ihren Einfluß auf den Herrscher zu persönlichen Zwecken mißbrauchen. Der Ausdruck ist insofern treffend, als das Wort ansagt, wo das Übel seinen Sitz haben kann. Kamarilla — ein spanisches Wort — heißt Kämmerchen. Es bedeutet die fürstliche Kammer, das fürstliche Kabinett. Unter Ferdinands VII. von Spanien rückläufiger Regierung (1808—1833) ging vom königlichen Kabinette ein dem Volks- und Staatswohl höchst abträglicher Einfluß aus. Seitdem klebt an dem unschuldigen Worte der schlimme Sinn. Wir unterschreiben es vom Standpunkte theoretischer Politik, wenn der Reichskanzler Fürst Bülow im Reichstage am 14. November 1906 der Kamarilla die Wertung gab: eine häßliche fremde Giftpflanze.

Und endlich noch ein Beispiel aus dem Kreise des parlamentarischen Lebens. Wahlen dürfen nach Rechtsvorschrift für ungültig erklärt werden nur, wenn sie gegen Gesetz, nicht wenn sie gegen Interesse verstoßen. Begegnet immer und immer wieder, daß die Volksvertretung Wahlen von Mitgliedern der Mehrheitsparteien für gültig, dagegen Wahlen von Mitgliedern der Minderheiten für ungültig erklärt, dann bestärkt dies in der Überzeugung, es sei zweckmäßiger, die Wahlprüfung in die Hand von Richterbehörden zu legen, wenn anders der Satz aufrechterhalten werden soll, der Nachteil der Nichtigkeit dürfe über eine Wahl lediglich aus Rechtsmängeln verhängt werden. Dabei ist es nicht bloß die Rücksicht auf das Interesse der Gewählten, sondern auch die Rücksicht auf das Staatsinteresse, die eine solche Änderung angezeigt erscheinen läßt. Denn wenn das Staatsorgan, das gegenüber der Regierung als Hüter des Rechtes berufen ist, selbst die Rechtsordnung mißachtet, so schädigt dies nicht bloß

Digitized by Google

das Ansehen des Parlamentes vor Regierung und Volk, sondern es wird dadurch auch bei den Untertanen die Scheu vor der Heiligkeit der Rechtsordnung gemindert und die Neigung, Gewalt vor Recht gehen zu lassen, gefördert.

III. Kaum erwähnt braucht zu werden, daß die sittliche Pflicht schwerer wiegt, als die rechtliche oder politische, denn sie bindet im Gewissen. Die Eidespflicht des Fürsten, Beamten und Soldaten geht den Rechts- und politischen Pflichten dieser Staatsorgane vor. Ein Minister, der in seinem Verhältnis zu staatlichen Dingen Mangel an Lauterkeit, Anstand und Takt sich zuschulden kommen läßt, vermag das Staatsinteresse schwerer zu schädigen, als ein Minister, der gegen Staatsgesetze verfehlt. Die patriotisch-sittliche Pflicht kann von einem Minister fordern, daß er trotz Amtsmüdigkeit oder Kranksein in den Sielen ausharrt; ja sie kann ihn in die Notwendigkeit versetzen, trotz Aufforderung seitens der Krone seine Entlassung nicht zu fordern, weil er glaubt, sein Rücktritt werde die äußeren oder inneren Beziehungen des Staates ganz unverhältnismäßigen Störungen aussetzen.

Den deutschen Einzelstaaten liegt gegenüber dem Reiche eine lange Reihe von Rechtspflichten ob. Ich nenne die bedeutsamste: sich jeden auswärtigen Verkehrs in internationalen Machtfragen, also jeder hohen Politik nach außen zu enthalten. Zu den Rechtspflichten treten Zweckmäßigkeits-, treten Klugheitspflichten. Zweckmäßig ist, daß jeder Gliedstaat auch im inneren Leben, z. B. in seinen Erklärungen vor Land- und Reichstag, soweit nur immer möglich, alles unterläßt, was den Anschein erwecken könnte, als sei die formal einheitliche Vertretung der deutschen Interessen nach außen nicht von der tatsächlichen Zustimmung aller verbündeten Regierungen getragen. Aber weit höher als alle rechtlichen und politischen Bundespflichten der deutschen Staaten stehen ihre sittlichen. Ihre höchste Verpflichtung ist ihre Pflicht zur Bundestreue.

Digitized by Google

Das gilt von allen Bundesstaaten. Das gilt in besonderem Maße vom Bundesstaate Preußen.

Für Preußen läge die Versuchung am nächsten, sich seinen Bundespflichten zu entziehen. Wohl ist rechtlich auch Preußen der Reichsgewalt unterworfen. Trotzdem es mit seiner Bevölkerung zwei Dritteile der Reichsbevölkerung ausmacht und demgemäß nach jeder Richtung hin für das Reich am meisten leistet, verfügt es im Bundesstaate rechtlich noch nicht einmal über ein Drittel der Stimmen. Von 58 Stimmen kommen ihm nur 17 zu. Rechtlich stände daher einem Überstimmtwerden Preußens im Bundesrate nichts im Wege. Nur in einigen Angelegenheiten, allerdings sehr wichtigen, besitzt Preußen reichsstaatsrechtlich ein Veto. Allein Preußen ist tatsächlich in der Lage, diese Rechtsschranken gering zu achten. Die deutschen Kleinstaaten Mitteldeutschlands sind politisch weitgehend von ihm abhängig. Preußen wird daher regelmäßig nicht überstimmt werden. Indes selbst wenn es geschähe, wer zwänge Preußen, die ihm durch den Beschluß der Minderheit auferlegten Pflichten zu erfüllen? Wohl kann der Bundesrat gegen ein seine Bundespflichten nicht erfüllendes Bundesglied Bundesexekution beschließen. Aber deren Ausführung ist nach der Reichsverfassung ein Recht des Kaisers. Eine Bundesexekution gegen Preußen ist damit nicht nur tatsächlich, sondern auch rechtlich ausgeschlossen. Unmöglich kann der Gesetzgeber gewollt haben, daß der Kaiser die Bundeszwangsgewalt gegen sich selbst in seiner Eigenschaft als König von Preußen richte. Die Bundespflichten Preußens sind daher auch rechtlich unerzwingbar. Um so wichtiger ist aus diesem Grunde Preußens Bundestreue. Die Bundestreue des Königs von Preußen und des preußischen Volkes bildet Preußen gegenüber den einzigen Schutz der Reichsverfassung. Versagt diese Treue, dann hat die Sterbestunde des Deutschen Reiches in seiner dermaligen Rechtsgestalt bereits

Digitized by Google

geschlagen. Seinen Bundescharakter hat es dann verloren. Pflichtgefühl und Nationalbewußtsein bilden allen anderen Bundesstaaten gegenüber die letzte, Preußen gegenüber die einzige Garantie der Bundesnatur des Reiches. Der stärkste Schutz der Reichsverfassung ist also ein moralischer.

Daß es ausnahmsweise Fälle gibt, wo Gewalt und Zweckmäßigkeit, also Politik, dem Rechte vorgehen dürfen, davon wird in den §§ 14 und 32 zu reden sein.

§ 2. Der Name Staat.

Der Name Staat stammt aus der italienischen Renaissance. Bis zum 15. Jahrhundert fehlt es für den politischen Verband, den wir heute Staat nennen, an einem technischen, ihn allein und jede Staatsform bezeichnenden Ausdrucke. Der Name für Staat ist civitas, res publica, imperium, regnum. Aber civitas bedeutet auch Stadt und Stadtgemeinde, res publica das gleiche und außerdem nichtmonarchischer Staat. Imperium und regnum bezeichnen nur Staaten bestimmter Form, nur Monarchien.

Das Bedürfnis nach einem Staatsnamen, der ausschließlich den Staat bedeutet und andererseits jede Staatsform umfaßt, entstand, als die Wissenschaft mit dem 15. Jahrhundert und zwar zuerst in Italien begann, neben der lateinischen sich der Landessprache zu bedienen. Città hieß im Italienischen nur Stadt und repubblica lediglich Freistaat. Daß als der gesuchte farblosere Ausdruck stato gewählt wurde, erklärt sich aus der Bedeutung des Wortes in der Staatslehre des Altertums. Das lateinische status bedeutet von Haus aus Zustand. Ein Zustand ist die Verfassung, die Organisation des Staates. Aristoteles, der Vollender der griechischen Staatslehre, hat das Wesen des Staates in seiner Verfassung erblickt: Staat ist Verfassungsgemeinschaft. Ändert sich die Verfassungsform, so geht nach der Lehre des Stagiriten

Digitized by Google

der alte Staat unter und entsteht ein neuer. Das Frankreich von heute wäre für Aristoteles nicht mehr derselbe Staat, der es im 18. Jahrhundert war. Mit jeder Revolution wäre nach ihm ein neuer Staat entstanden, der nur den Namen des untergegangenen trüge.

Cicero war der römische Gelehrte, der seine Heimat mit der griechischen Staatslehre bekannt machte. Der Begründer römischer Staatswissenschaft, überführte er in sie auch die aristotelische Anschauung, daß der Staat als Verfassungsgemeinschaft zu definieren sei. Er nennt die Verfassung status rei publicae, wörtlich: Zustand des Gemeinwesens.

Mit der Wiedergeburt der Wissenschaften in Italien im 13. Jahrhundert zog dort auch die aristotelische Lehre ein. Wird das Wesen des politischen Verbandes aber in seiner Verfassung, seinem status erblickt, so ist es nur ein kleiner Schritt, wenn der Name für Verfassung zum Namen für den Staat wird. Was geschieht, ist lediglich, daß der Name des wesentlichen Teiles zum Namen des Ganzen erhoben wird. In den Tagen Macchiavellis (1469—1527), des großen florentinischen Staatsmannes und Geschichtschreibers, ist der Ausdruck bereits durchaus üblich. Ohne jede weitere Rechtfertigung gebraucht der Florentiner das Wort für Staat. Er eröffnet sein Buch vom „Fürsten" (Il Principe, 1514 verfaßt), jene theoretische Rechtfertigung des fürstlichen Absolutismus, mit dem Satze: Tutti gli stati sono o repubbliche o principati (Alle Staaten sind entweder Republiken oder Fürstentümer).

Auch außerhalb Italiens, in der allgemeinen Staatslehre entstand das Bedürfnis eines farblosen Staatsnamens. Seit dem 14. Jahrhundert entfiel die Vorstellung, daß der römische Kaiser allen anderen Fürsten, selbst den Königen von Frankreich und England, übergeordnet sei, die abendländische Christenheit einen großen Einheitsstaat, das Im-

Digitized by Google

perium mundi, das Weltkaiserreich, bilde. Nun hieß es: der König von Frankreich ist Kaiser in seinem Königreiche. Über den Gemeinden gab es jetzt sich gleichgeordnete Gemeinwesen. Allein sie teilten mit jenen noch den Namen. Wie diese, wurden sie civitates genannt. Durch Aufnahme des Wortes Staat für sie war das vermieden. Für den abweichenden Begriff war eine besondere Bezeichnung gewonnen. Und so dringt das neue Wort in andere Länder über, nach Frankreich (estat, später état), nach England (state). Shakespeare (1564—1624) begann seinen Hamlet um 1589 zu schreiben. Das vielgebrauchte Zitat daraus lautet: Something is rotten in the state of Denmark (Etwas ist faul im Staate Dänemark). Es beweist die Üblichkeit des Wortes in England am Ausgang des 16. Jahrhunderts.

In Deutschland wird die neue Bedeutung von status erst mit dem 18. Jahrhundert geläufig. Bis dahin überwiegt die Bedeutung des Wortes status und damit auch des Wortes Staat als Zustand und Stand. Kammerstaat ist der Name für den Zustand der Finanzen. Generalstaaten heißen die allgemeinen Stände der Niederlande. Die neue Bedeutung von Staat kam ins Reich mehr in der französischen Form des Wortes: man sprach nicht von Staats-, sondern von Etatsrat, von Etatsminister, nicht von Staatsminister.

Der Grund für die spätere Ausbreitung der neuen Bedeutung in Deutschland liegt darin, daß hier infolge des langsameren Fortschreitens der allgemeinen Bildung das Lateinische über ein Jahrhundert länger als in Italien und Frankreich die Gelehrtensprache blieb. Erst mit dem 18. Jahrhundert begann die wissenschaftliche Literatur in Deutschland die Landessprache zu benutzen. Jetzt erst wurde daher Staat für die neue Bedeutung von status auch in der höheren Sprache üblich. Die alte Bedeutung von status als Verfassung wirkte dabei noch insofern nach, als nicht die Gesamt-

Digitized by Google

heit der unter einem Herrscher vereinigten Gebiete, sondern die einzelnen mit einer besonderen Organisation ausgestatteten Länder desselben als Staaten bezeichnet wurden. „Erbstaaten" hießen die im Verbande des Deutschen Reiches stehenden deutschen Erblande der habsburgischen Monarchie. König Friedrich von Württemberg spricht gelegentlich der Schöpfung des Königreiches aus Alt- und Neuwürttemberg in dem Organisationsmanifest vom 18. März 1806 von seinen „zu einem Ganzen vereinigten alten und neuen Staaten". Bis zum 1. Januar 1907 trug das Königlich preußische Gesetzblatt den Titel „Gesetz-Sammlung für die Königlich Preußischen Staaten". So lange wirkte der Sprachgebrauch jener älteren Tage fort.

In der amtlichen Sprache hat der neuen Bedeutung des Wortes das preußische Allgemeine Landrecht von 1794 zur Herrschaft verholfen. Seit ihm tritt an die Stelle des Etatsrats der Staatsrat, an die Stelle des Etatsministers der Staatsminister. Der fürstliche Diener wird durch den „Staatsdiener" verdrängt.

§ 3. Der Staatsbegriff.

Mit allen Wissenschaften teilt die Staatslehre das Schicksal, daß es schwer ist, über ihren Grundbegriff, auf dem die ganze Wissenschaft ruht, zu klarer Erkenntnis zu gelangen. Voller Erkenntnis werden diese letzten und allgemeinsten Begriffe wohl immer entzogen sein. Einigkeit darüber, was Mensch, was Krankheit, auch was Staat sei, wird sich aller Voraussicht nach nie erzielen lassen.

Worauf es für die Erfassung des Wesens des Staates und damit für die Staatslehre ankommt, das ist ein bestimmtes Urteil über die Frage: Was unterscheidet *Staat* einer-, *Gemeinde* und *Provinz* andrerseits? Bis wohin reicht der Staat? Wann beginnt ein Gemeinwesen Nichtstaat — Provinz, Gemeinde — zu sein?

Digitized by Google

I. Provinzial- und Gemeindeverband teilen mit dem Staat Gebiet, Angehörige, eigene Befehls- und Zwangsgewalt. Im eigenen Namen erheben sie Steuern und treiben diese im Falle der Not zwangsweise ein. Aber was ihnen fehlt, ist Selbständigkeit. In keiner ihrer Angelegenheiten sind sie frei von Unterordnung unter höheren Willen. In allen ihren Angelegenheiten unterstehen sie höherer Gesetzgebung, Gerichtsbarkeit und Verwaltung. Staat liegt dagegen vor, wenn ein Gemeinwesen, sei es auch nur in wenigen Angelegenheiten, völlig unabhängig von höherem Willen ist, ihm allein darüber das Recht der Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung zusteht. Mag die Zahl der Angelegenheiten, in denen es Selbständigkeit besitzt, durch höhere Hand herabgesetzt werden können: solange der zahlenmäßig bisher weniger beschränkten Gewalt nur überhaupt öffentliche Angelegenheiten bleiben, in denen nur ihr Wille gilt, nur sie Gesetze geben, Recht sprechen und Verwaltung üben darf, behält das Gemeinwesen Selbständigkeit.

Preußen, Bayern und die anderen Länder Deutschlands besitzen nach dermaligem Reichsrecht auf dem Gebiete der inneren Verwaltung die ausschließliche Zuständigkeit zu Gesetzgebung, Rechtsprechung und Vollziehung in den Sachen der Feuer- und Baupolizei, des Wasser- und Wegerechtes, des nicht in Bank- und Gewerbeform sich betätigenden Kreditwesens, in Landwirtschaft, Viehzucht, Forstwirtschaft, Bergwesen, Jagd und Fischerei, in Unterrichtsangelegenheiten und in Fragen des Verhältnisses von Staat und Kirche. Solange die Reichsverfassung nicht geändert wird, sind Preußen, Bayern und die anderen Länder in diesen Dingen völlig unabhängig. Sie können diese Angelegenheiten ordnen und verwalten, wie sie wollen. Dem Reich ist jede Einmischung versagt. Darum sind sie Staaten.

Anders Elsaß-Lothringen. Wohl hat auch hier die Landes-

Digitized by Google

verwaltung z. B. das Recht, ein Unterrichtsgesetz zu erlassen. Aber jederzeit könnte das Reich dies beseitigen. Es bedürfte hierzu nicht erst einer Erweiterung der Reichszuständigkeit, einer Änderung der Reichsverfassung. In allen Landesangelegenheiten Elsaß-Lothringens kann die Reichsgesetzgebung eingreifen. In keiner einzigen ist dies ausgeschlossen. Also mangelt dem Lande Selbständigkeit und bildet Elsaß-Lothringen keinen Reichsstaat, sondern, wie die Schutzgebiete, eine Reichsprovinz, wenn schon eine, die im Unterschiede zu den deutschen Kolonien in vielen Dingen den Bundesstaaten vom Reiche gleich behandelt wird.

Und so lautet denn der allgemeine Staatsbegriff: Staat ist juristisch jede auf einem bestimmten Teile der Erdoberfläche seßhafte und durch eine wenigstens in einigen Angelegenheiten rechtlich völlig unabhängige Befehls- und Zwangsgewalt dauernd verbundene Mehrheit von Menschen.

Nur wo solch unabhängige Befehls- und Zwangsgewalt gegeben ist, liegt Herrschaft vor. Herrschaft ist selbständige, mit Verfügung über äußere Zwangsmittel verbundene Befehlsmacht zu eigenem Recht. Deshalb läßt sich auch sagen: Was den Staat von Provinz und Gemeinde unterscheidet, ist Herrschaft. Weder Provinz noch Gemeinde besitzen Herrschaft. Der Oberpräsident sowohl wie der Bürgermeister verwaltet, aber er herrscht nicht. Wo Herrschaft, da Staat. Anarchie heißt Herrschaftslosigkeit. Wo aber Herrschaftslosigkeit, da ist Staatenlosigkeit. Staat ist daher der dauernde Herrschaftsverband seßhafter Menschen auf bestimmtem Gebiete.

II. Nach zwei Richtungen müssen wir das Gewonnene noch erläutern.

A. Was zum juristischen Staatsbegriffe gehört, ist rechtliche Selbständigkeit. Rechtlich muß der Verband in den Angelegenheiten seiner Selbständigkeit allein zuständig

Digitized by Google

sein. Nicht reicht tatsächliche Unabhängigkeit hin. Die britischen Kolonien Kanadas und Australiens erfreuen sich gegenüber dem Mutterlande tatsächlicher Unabhängigkeit. Trotzdem sind sie rechtlich nicht Staaten. Denn es gibt keine ihrer Angelegenheiten, in der sie nicht dem vom britischen Könige ernannten Gouverneur, dem Könige selbst und dem britischen Parlamente rechtlich unterständen. Zwar kommt es kaum vor, daß der König oder sein Gouverneur den von den Kolonialparlamenten beschlossenen Gesetzen die Zustimmung versagt, aber es kann, ohne daß es einer Verfassungsänderung bedürfte, jederzeit vorkommen. Die größeren deutschen Territorien waren seit dem Westfälischen Frieden vom Reiche tatsächlich unabhängig. Nichtsdestoweniger fehlte ihnen rechtliche Selbständigkeit. Der Westfälische Friede selbst ist es, der über die Reichsstände bestimmt, sie besäßen zwar das Recht auf Krieg und Frieden, Gesandtschaft und völkerrechtlichen Vertragsschluß, trotzdem aber blieben sie „per omnia", „für alles", d. h. auch für eine jede ihrer eignen Angelegenheiten Kaiser und Reich vasalleneidlich, also wie ein Untertan, verbunden. Staatscharakter besaßen sie daher nicht. Politisch, tatsächlich, geschichtlich konnte man sie Staaten nennen und unsere moderne politische Geschichtschreibung nennt sie auch Territorialstaaten. Rechtlich aber waren sie es nicht.

Ähnlich, aber doch auch wieder verschieden liegt die Sache bei Ägypten. Tatsächlich besitzt der Khedive im Verhältnis zur Pforte große Selbständigkeit. Dessenungeachtet wäre es irrig, Ägypten rechtlich einen Staat zu nennen. Denn der Khedive übt alle seine Gewalt „im Namen des Sultans". Das ist nicht nur türkische Auffassung. Im Suezkanalvertrage vom 29. Oktober 1888 haben es auch die europäischen Großmächte anerkannt. Rechtlich bildet Ägypten also eine türkische Provinz. Hier würde man aber fehlgehen, wollte man, wie

Digitized by Google

dort bei den deutschen Ländern, weiter folgern: politisch bildet Ägypten einen Staat. Denn wie männiglich bekannt, stellt Ägypten politisch, also tatsächlich, seit 1882 mehr und mehr eine britische Kolonie, eine überseeische Provinz Englands dar, ähnlich wie das allerdings vertragsmäßig und damit rechtlich unter englischer Verwaltung stehende Cypern. Noch mehr Übereinstimmung weist die Lage Ägyptens mit Kreta auf. Ohne Vertrag, rein tatsächlich wird dieses mehr und mehr zu einer griechischen Besitzung.

Der Gegensatz von rechtlicher und tatsächlicher Unabhängigkeit ist aber noch weiter zu verfolgen.

Vor kommt auch, daß ein Gemeinwesen rechtlich selbständig, aber tatsächlich abhängig, also wohl im juristischen, aber nicht im politischen Sinne Staat ist. Monaco, Liechtenstein, Waldeck sind juristisch Staaten, aber Monaco steht unter französischem, Liechtenstein unter österreichischem Einflusse. Waldeck wird, wenn auch vertragsmäßig, von Preußen verwaltet. Oder der Kongostaat. Rechtlich ist er zurzeit noch ein Staat, und zwar ein völlig souveräner, Belgien nicht untergeordnet. Er teilt nur mit Belgien ein und dieselbe Persönlichkeit als König, nicht anders, als wie wenn ein und derselbe Kaufmann im Vorstande zweier Aktiengesellschaften sitzt. Hierdurch wird keine von beiden rechtlich von der anderen abhängig, zur Filiale der anderen. Aber tatsächlich kann die eine Gesellschaft in der Hand der anderen stehen, letztere als die Muttergesellschaft den Hauptteil oder die ganze Masse der Aktien des zweiten Unternehmens besitzen und so dessen Generalversammlung beherrschen. Ebenso steht es um den Kongostaat. Tatsächlich bildet er eine belgische Kolonie. Der König der Belgier fühlt sich bei der Verwaltung des Kongostaates nicht als Herrscher dieses Staates, sondern als König der Belgier. Auch hat die Regierung des Kongostaates ihren Sitz in Brüssel und bislang waren ihre Mitglieder immer belgische

Digitized by Google

Staatsangehörige. Nicht einmal finanziell ist der Kongostaat selbständig. Seine finanzielle Existenz beruht auf einem Darlehen von 25 Millionen Franken, das ihm Belgien vorgestreckt hat und für das er zunächst nicht einmal Zinsen zahlen mußte.

Staat im rechtlichen und Staat im politischen Sinne sind also wohl zu unterscheiden.

B. Nahe mit dem Besprochenen hängt aber noch ein zweites zusammen. Gleichgültig für die Frage, ob rechtlich ein Staat vorliegt, ist der Name des Gemeinwesens.

Sowohl der Gebieter von Samos wie der Herr über Bulgarien sind Untergebene der Pforte und beide tragen den Fürstentitel. Trotzdem stellt nur Bulgarien ein Staatswesen dar, Samos ist türkische Provinz. Der Fürst von Bulgarien besitzt Herrschaft zu eigen und in bestimmten Angelegenheiten völlige Selbständigkeit gegenüber dem Sultan. Der Fürst von Samos ist lediglich Statthalter des Sultans. Die Samier sind nach dem Ferman (Erlaß des Sultans) von 1849 nur türkische Untertanen und leisten allein dem Sultan den Treueid, während die Bulgaren doppelte Untertänigkeit besitzen und in erster Linie ihrem Fürsten Treue schulden. Kroatien, Slawonien und Dalmatien besitzen zusammen den Titel eines Königreichs. Trotzdem stellen sie kein eigenes Staatswesen dar, das dann mit Ungarn zu einem ungarisch-kroatischen Zentralstaat verbunden wäre. Sie bilden vielmehr eine freilich mit weitgehender Selbstregierung ausgestattete ungarische Provinz. Denn das Haupt der Landesregierung wird dem ungarisch-kroatischen Ausgleiche von 1868 zufolge vom Könige ernannt auf Vorschlag und unter Gegenzeichnung des königlich „ungarischen" gemeinsamen Ministerpräsidenten. Der gemeinsame Ministerpräsident wird also nur ein ungarischer, nicht ein ungarisch-kroatischer genannt. Das beweist: zwischen Ungarn und Kroatien besteht kein Bundes-, sondern ein Provinzverhältnis.

Digitized by Google

Ebenso bilden das „Königreich Irland" und das „Kaisertum" Indien bloß Provinzen des einen Königreichs Großbritannien und Irland, und zwar Irland eine dem Mutterlande gleichberechtigte, d. h. im Mutterparlament vertretene, Indien dagegen eine dem Mutterlande ausschließlich unterworfene.

Ähnliches gilt für das Herzogtum Gotha und das Herzogtum Coburg oder für das Herzogtum Oldenburg und die Fürstentümer Lübeck und Birkenfeld. Sie bilden nur Verwaltungsabteilungen eines Staates, des Herzogtums Sachsen-Coburg und Gotha beziehungsweise des Großherzogtums Oldenburg, mit einer dort mehr, hier weniger entwickelten besonderen Behörden- und Verwaltungseinrichtung. Das gleiche Verhältnis besteht zwischen dem Großherzogtum Mecklenburg-Strelitz und dem Fürstentume Ratzeburg.

Was Rußland angeht, so besitzt das Königreich Polen keine andere Eigenschaft als die eines russischen Verwaltungsdistriktes. Selbst das Großfürstentum Finnland stellt nur ein russisches Land dar. Die höchste Behörde Finnlands ist der Senat und er heißt nicht großfürstlicher, sondern kaiserlicher Senat. Nicht anders ist selbst das Königreich Böhmen lediglich österreichische Provinz.

Möglich endlich, daß ein politischer Verband nicht nur Fürstentum oder Königreich, sondern unmittelbar Staat heißt und rechtlich doch nicht Staat ist. Am 1. Januar 1901 trat ein Bund von sechs britischen Kolonien Australiens ins Leben, umfassend die Gebiete von Neusüdwales, Viktoria, Queensland, Südaustralien, Westaustralien und Tasmanien. Er hat eine „Verfassung", trägt den Namen Commonwealth of Australia, d. h. australischer Staat, und seine Glieder führen die offizielle Bezeichnung „States", also Staaten. Trotzdem sind sie in Wahrheit nur Provinzen, und ihr Bund ist kein Staatenbund oder Bundesstaat, sondern eine aus Einzelprovinzen ge-

Digitized by Google

bildete Gesamtprovinz. Jedes vom Commonwealth beschlossene Gesetz bedarf der Zustimmung des Königs von „England". Falsch wäre die Vorstellung, der König von England sei zu gleicher Zeit König dieses Commonwealth, zwischen England und dem Commonwealth bestehe Monarchenunion. Eduard VII. ist nur Herrscher eines Staates, des Vereinigten Königreichs von Großbritannien und Irland. Eine Provinz hiervon bildet das Commonwealth of Australia.

Das Commonwealth bildet so wenig einen Staat, wie Indien. Wohl verbindet sich mit der englischen Krone seit 1876 der Name Kaiser von Indien und seit der Thronbesteigung Eduards VII. auch die Bezeichnung „König der britischen überseeischen Besitzungen", aber beides sind nur weitere Titel ein und desselben Königs. Staatsrechtlich bleibt ein König und ein Reich: Großbritannien und Irland. Nach wie vor heißt der Stellvertreter des Monarchen in Indien nicht Vizekaiser, sondern Vizekönig. Und der neue, 1901 angenommene Titel lautet: King of the British Dominions beyond the Sea. Auch dieser König ist also Gebieter über Länder, die nach wie vor Besitzungen Großbritanniens bleiben. Auch als König der britischen überseeischen Besitzungen herrscht der König von England nur über überseeische Provinzen Englands. Großbritannien ist, wenn man die unter englischer Provinzialgewalt stehenden indischen Eingebornenstaaten als nur halbzivilisierte Staatswesen außer Betracht läßt, ein reiner Einheits-, kein zusammengesetzter Staat.

Aber es gibt auch innerhalb der zivilisierten Welt zusammengesetzte Staaten, d. h. Staaten, die nicht nur aus Provinzen, sondern aus Staaten bestehen. Wir handeln sofort davon.

§ 4. Die Staatenverbindung.

Staaten treten miteinander in Verbindungen, in vorübergehende und dauernde, in politische, d. h. den Staat als Macht-

Digitized by Google

wesen ergreifende, und in nichtpolitische, d. h. solche, die ihn als sozialen Verband angehen, kulturelle Angelegenheiten betreffen.

I. Unter den nichtdauernden Staatenverbindungen ragt, soweit sie politische sind, hervor die Allianz, das Bündnis zu gemeinsamem Angriff oder zu gemeinsamer Verteidigung oder zu beidem zugleich. Es erfaßt die Staaten als Machtpersönlichkeiten. Kulturell, insbesondere wirtschaftlich kann zwischen ihnen Wettbewerb, Kampf, Zollkrieg und sonstiger Gegensatz bestehen. Interessant ist hier Tatsache, Recht und Moral auseinanderzuhalten. Wir sprechen von einem mitteleuropäischen Verteidigungs-Dreibund, der Deutschland, Österreich-Ungarn und Italien umschließt. Ein solcher ist nur tatsächlich vorhanden. Rechtlich handelt es sich um drei Zweibünde, zwei Verteidigungsbünde und einen Neutralitätsbund, von welchen der erste zwischen dem Deutschen Reiche und der österreich-ungarischen Gesamtmonarchie, der zweite zwischen dem Deutschen Reiche und Italien, der dritte aber zwischen Österreich-Ungarn und Italien abgeschlossen ist. Italien ist nämlich wohl rechtlich verpflichtet, Österreich-Ungarn mit seiner gesamten Streitkraft zu unterstützen, wenn dieses zugleich mit Deutschland gemeinsam von Frankreich und Rußland angegriffen wird, aber es hat die genannte Rechtspflicht nicht gegenüber Österreich, sondern gegenüber Deutschland eingegangen. Sein vertragsmäßiges Versprechen gegenüber Österreich lautet lediglich auf wohlwollende Neutralität, falls Österreich-Ungarn in einen Krieg mit Rußland verwickelt würde. Und entsprechend liegt die Sache bei Österreich. Gegenüber Italien hat Österreich-Ungarn lediglich das Versprechen abgegeben, sich im Falle eines Krieges zwischen Italien und Frankreich neutral zu verhalten; nur der deutschen Regierung gegenüber verpflichtete sich der österreichische Kaiserstaat, auch Italien militärisch zu unterstützen, sofern es mit Deutschland zusammen

Digitized by Google

einen gemeinsamen Angriff von Frankreich und Rußland zu erdulden hätte.

Wieder anders beurteilt sich die Sachlage moralisch. Die Parteien der zwei Verteidigungsbündnisse sind nur verpflichtet, mit ihren Streitkräften einander zur Seite zu stehen. Italien und Deutschland müssen sich helfen, wenn eines von ihnen von Frankreich kriegerisch angegriffen wird. Rechtlich ist Italien also nicht gehalten, das Deutsche Reich diplomatisch zu unterstützen, wenn dieses z. B. in seinen marokkanischen Interessen von Frankreich nur diplomatisch bedroht wird. Aber moralisch besteht da eine derartige Pflicht Italiens, es müßte denn sein, daß es dadurch die eigenen Interessen stark gefährden würde. Allein selbst dann bleibt Italien sittlich jedenfalls verbunden, nicht Frankreich diplomatisch zu unterstützen, sondern sich neutral und womöglich vermittelnd zu verhalten. Freundschaft ist auch im Staatenverkehr ein schillernder Begriff, Verbündung dagegen nicht. Ähnlich liegt auch die Sache zwischen Deutschland und seinem anderen Verbündeten. Österreich-Ungarn und das Reich haben sich mit gesamter Kriegsmacht beizustehen, sofern eines der beiden Länder von Rußland angegriffen oder eine andere Deutschland oder Österreich-Ungarn angreifende Macht (z. B. Frankreich, Italien) von Rußland durch Teilnahme am Kriege oder andere militärische Maßnahmen unterstützt wird. Selbstverständlich ist damit nicht unvereinbar, daß sich Deutschland von Rußland für den Fall eines französischen Angriffes Neutralität versprechen läßt, denn dadurch wird ja nur ein Trutzbündnis zwischen Frankreich und Rußland verhindert. Aber vereinbar ist mit der Bündnispflicht Deutschlands gegenüber Österreich-Ungarn auch ein Versprechen Deutschlands an Rußland, bei einem Angriffe Österreich-Ungarns auf das russische Reich sich neutral zu verhalten. Denn die sittliche Gebundenheit des Deutschen Reiches gegenüber seinem östlichen Verbündeten geht nur

Digitized by Google

dahin, ihn in jeder Weise zu unterstützen, wenn seine Interessen von Rußland bedroht werden. Nicht ist Deutschland moralisch verpflichtet, Österreich-Ungarn diplomatisch oder gar militärisch zu unterstützen, wenn Österreich-Ungarn es ist, das Rußland irgendwie bedroht.

Auf jeden Fall ergeben diese Erwägungen, wie der Natur des Schutz- und Trutzbündnisses ein Abschluß auf Dauer widerspricht. Es verpflichtet zu kriegerischer Hilfeleistung, also zu einer Hilfe, die den Helfenden zwingt, unter Umständen sogar sein staatliches Dasein auf das Spiel zu setzen. Beim Kriege geht's um den Einsatz des staatlichen Lebens. Eine solche Verpflichtung kann nicht unbedingt und unbefristet eingegangen werden. Die Verteilung der Stärkeverhältnisse unter den Mächten kann jederzeit wechseln. Die Interessen der Staaten und ihre Bündnisfähigkeit sind sehr leicht Veränderungen unterworfen. Der Abschluß von Allianzen ist daher nur auf kurze Perioden und, wenn dies nicht geschieht, allein unter dem selbstverständlichen Vorbehalt möglich, daß von ihm zurückgetreten werden darf, sobald sich die internationalen Machtverhältnisse gegenüber der Zeit des Bündnisabschlusses wesentlich geändert haben.

II. Wie die vorübergehenden, so können auch die dauernden **Verbindungen politische oder nichtpolitische** sein. Letztere heißen technisch **Verwaltungsverbindungen**. Verwaltungsbünde (Verwaltungsunionen) sind Eisenbahngemeinschaften, z. B. die preußisch-hessische Eisenbahn-Betriebs- und **Finanzgemeinschaft**, oder Steuervereine, Gerichts-, Lotterie-, Post-, Telegraphen- und Münzverbände. Die Verbindungen politischen Inhaltes werden Staatenverbindungen engeren Sinnes genannt. Der Deutsche Zollverein war, technisch gesprochen, kein Staaten-, sondern ein Verwaltungsbund, weil er nicht politische Angelegenheiten betraf (§ 6 III).

Die Staatenverbindungen engeren Sinnes zerfallen in

Digitized by Google

Bünde und Nicht-Bünde (Herrschaftsverbände). Verbundene und verbündete Staaten, Staatenverbindung und Staatenverbündung bedeuten nicht dasselbe. Bund heißt eine Staatenvereinigung dauernder und politischer Art, wenn die in der Vereinigung stehenden Staaten einander gleichgeordnet sind. Der Bundescharakter fehlt, sobald die Vereinigung mit sich bringt, daß die Mehrzahl der verbundenen Staaten der Herrschaft eines oder einiger von ihnen unterworfen ist.

A. Der Bundeseigenschaft entbehren das Suzeränitäts-, das Nebenstaats- und das völkerrechtliche Protektoratsverhältnis.

Beim erstgenannten Verhältnisse steht einem oberherrlichen oder suzeränen Staate ein Vasallen-, d. h. ein dienender Staat gegenüber. Der Ausdruck Suzerän stammt vom mittelalterlich lateinischen suseranus, dessen Wurzel susum, sus = über ist. Vasallus ist galloromanischen Ursprungs und bedeutet Diener, Knecht. Von Nebenstaatsverhältnis ist zu sprechen, wenn die Regierung des oberherrlichen Staates zugleich diejenige des dienenden Staates ist. Die Suzeränitätsverhältnisse gehören meist der Vergangenheit an. Das Ordensland Preußen, seit dem Frieden zu Thorn vom Jahre 1466 ein Staat, war von da ab bis zum Frieden von Oliva 1660 polnischer Vasallenstaat. Schottland stand vom 14. bis zum 17. Jahrhundert (1603) unter englischer Suzeränität. England, die Niederlande und Frankreich üben Oberherrlichkeit über eine nicht geringe Zahl indischer Eingeborenenstaaten, so Frankreich über Tongking. Serbien und Rumänien waren bis 1878 türkische Vasallenstaaten. Der jüngste türkische Vasallenstaat ist Kreta; bis 1899 war es türkische Provinz. Wenn Bulgarien zum Zeichen seines Aufstieges zu allseitiger Unabhängigkeit die Königswürde empfängt, wird der jüngste zugleich der einzige türkische Vasallenstaat sein. Als Beispiele von Nebenstaaten wären zu erwähnen: Finnland

Digitized by Google

im Verhältnis zu Rußland 1809—1816, Irland im Verhältnis zu England 1172—1800. Den englischen König in Irland vertrat ein Vizekönig, der im Jahre 1800, als Irland britische Provinz wurde, einem königlichen Statthalter, dem Lordleutnant, wich. Norwegen, bis 1814 dänische Provinz, sollte nach dem Kieler Frieden vom 14. Januar 1814 schwedischer Nebenstaat werden. Durch die Konvention zu Moß wurde es aber Schweden gleichgeordnet. Dänemark machte im Laufe des 19. Jahrhunderts verschiedene Versuche, die mit ihm seit 1460 durch Personalunion verbundenen Elbherzogtümer in der Weise zu trennen, daß Schleswig dänische Provinz, Holstein dänischer Nebenstaat werde. Wird Elsaß-Lothringen zu einem Staate mit monarchischer Verfassung erhoben und als Monarch des neuen Staatswesens der Kaiser als solcher bestellt, so wäre sein Verhältnis zum Reiche das eines Nebenstaates.

Was Suzeränitäts- und Nebenstaatsverhältnis gemein haben, ist die Tatsache, daß sie mit den ihnen übergeordneten Staatswesen einen zusammengesetzten Staat, also eine staatsrechtliche Einheit bilden. Das unterscheidet sie vom völkerrechtlichen Protektorate oder Schutzgebiete, das vorliegt, wenn ein Staat gegen den Anspruch auf Schutz nach außen der auswärtigen Leitung durch eine stärkere Macht gerade in der Weise unterworfen ist, daß die Bildung einer Staatengemeinschaft aus ihm und seiner Schutzmacht unterbleibt. In derartiger Schutzherrschaft befinden sich im Verhältnis zu Frankreich Anam, Kambodja, Tunis. Bulgarien und Kreta sind mit der Türkei zu einem gemeinsamen Staate, dem osmanischen Reiche, vereinigt. Die genannten französischen Schutzgebiete dagegen bilden keine Gliedstaaten eines französischen Großstaates. Daher heißt das Verhältnis auch völkerrechtliches Protektorat, im Gegensatze zum staatsrechtlichen oder kolonialen, das gegeben ist, wenn die Schutzgebiete Pro-

Digitized by Google

vinzen des sie beschützenden Staates sind, wie dies im Verhältnis zu Frankreich seit 1896 bei Madagaskar und bei allen deutschen Kolonien der Fall ist. Unter völkerrechtlicher Schutzherrschaft stehen weiter der Sultan von Sansibar gegenüber England, Korea gegenüber Japan, Kuba und San Domingo, früher Hawai und Portoriko im Verhältnis zur Nordamerikanischen Union. Über das Kaiserreich Abessinien besaß das Königreich Italien 1889—1896 ein solches Protektorat. Schutzmächte Kretas, vertreten durch einen gemeinsamen Oberkommissar, sind seit 1898 Rußland, England, Rußland und Italien. Transvaal stand 1881—1884 unter englischer Suzeränität, 1884—1902 unter englischem Protektorat. Jetzt ist es wieder, wie schon 1877—1881, britische überseeische Provinz. Von Ägypten wird wohl behauptet, es stelle seit dem englisch-französischen Abkommen vom April 1904 ein britisches Protektorat im völkerrechtlichen Sinne dar. Allein ausdrücklich ist in jenem Abkommen vereinbart, der „politische Stand" des Landes solle unverändert bleiben. Ägypten befindet sich daher nach wie vor nur in einem tatsächlichen, einem Okkupationszustande zu England, d. h. ist faktisch, aber nicht rechtlich mit England verbunden, ist tatsächlich britische Kolonie (§ 3 II). Das berühmteste Protektorat war das Napoleons I. über den Rheinbund 1806—1813.

B. Staatenverbindungen auf der Grundlage der Gleichberechtigung der Glieder, also Bünde sind dargestellt durch Realunion, Staatenbund und Bundesstaat. Die Realunion ist lediglich Gemeinschaft an Personen, Personalbund. Die beiden anderen Vereinigungen sind Geschäftsbünde, Geschäftsgemeinschaften. Auf der anderen Seite stimmen Realunion und Staatenbund darin überein, daß sie nur völkerrechtliche Einheiten repräsentieren, somit als Ganzes nicht Staatscharakter besitzen, während beim Bundesstaate nicht bloß die Teile, sondern auch das Ganze, der Bund als solcher,

Digitized by Google

alle Staatsmerkmale aufweist, demzufolge eine staatsrechtliche Einheit, einen zusammengesetzten Staat ausmacht.

Realunion, Staatenbund und Bundesstaat sind streng technische Begriffe. Realunion bedeutet diejenige Monarchengleichheit unter voneinander unabhängig bleibenden Staaten, die auf Absicht beruht. Staatenbund ist diejenige dauernde Vereinigung von Staaten zur Stärkung ihrer Machtstellung durch gemeinsame Tätigkeit auf dem Boden der Gleichberechtigung, welche die vereinigten Staaten nicht zu einem Gesamtstaate, sondern nur zu einem Vertragsbündnisse verknüpft. Bundesstaat dagegen heißt diejenige die Stärkung ihrer Machtstellung bezweckende Vereinigung von Staaten, welche die beteiligten Staatswesen zu einem Verfassungsbündnisse, d. h. einem zusammengesetzten Staate auf dem Boden gegenseitiger Unabhängigkeit verknüpft und dadurch für sie gemeinsame Angelegenheiten schafft. Nicht unterlassen sei, hervorzuheben, daß Bundesstaat noch etwas anderes bedeutet. Im Gegensatz zu Vasallen-, Neben- und Schutzstaat wird Bundesstaat auch genannt der einzelne Staat, der einem Staatenbundsverhältnisse oder einem Bundesstaate vorigen Sinnes angehört. Bundesstaat ist also z. B. das Deutsche Reich, aber es besteht zugleich ebenso, wie vordem der Deutsche Bund, aus Bundesstaaten. Bundesstaaten in diesem zweiten Sinne sind Preußen, Bayern, Lippe usw.

Die drei begrifflich bestimmten Vereinigungen bedürfen noch genauerer Betrachtung.

§ 5. Real- und Personalunion.

Der Begriff, zu dem die Realunion in naher Beziehung steht, ist die Personalunion.

Rein buchstäblich verstanden, liegt Personalunion vor, sooft ein Individuum mehrere Personenrollen in sich vereinigt, z. B. Bürgermeister und Standesbeamter, Direktor der einen

Digitized by Google

und der anderen Hypothekenbank, Landesherr und Träger der Kirchengewalt ist. Im technischen Sinne setzt der Begriff Personalunion eine Verbindung zwischen Staaten voraus, und zwar eine solche der Gleichordnung, die herbeigeführt wird dadurch, daß das nämliche Individuum in jedem von ihnen eine funktionelle Stellung politischen Inhalts einnimmt. Danach wäre von einer Personalunion bereits zu sprechen, wenn zwei Staaten dieselbe Persönlichkeit zum Ministerpräsidenten machten. Die von jeher bestehende Verbindung der Stellung als Chef der Reichseisenbahnen in Elsaß-Lothringen, die bekanntlich dem Reiche und nicht dem Reichslande gehören, mit der Leitung des preußischen Ministeriums der öffentlichen Arbeiten in einer Hand paßt nicht als Beispiel hierher, weil es sich dabei nicht um Verbindung politischer, sondern wirtschaftlicher Ämter handelt. Und von einer Personalunion zwischen Reichskanzleramt und preußischem Ministerpräsidium oder preußischem Ministerium des Auswärtigen läßt sich nicht reden, weil diesen Ämtern das Element der Gleichordnung fehlt. Aber ganz abgesehen davon: der technische Begriff Personalunion fordert noch ein weiteres. Was den mehreren Staaten gemeinsam ist, muß die Person des Monarchen sein. Und auch das genügt noch nicht. Nur die Monarchenpersönlichkeit, nicht auch die Monarchentätigkeit dürfen die Staaten gemeinsam haben und die Organgemeinschaft hat auf Zufall zu beruhen. Personalunion im technischen Sinne ist gegeben, sobald mehrere Staaten in ihrer Eigenschaft als Machtpersönlichkeiten nichts weiteres gleich haben als zufällig die Person des fürstlichen Staatshauptes.

Die technische Bedeutung von Realunion schließt sich hieran eng an. Realunion bedeutet nicht etwa Sach-, Angelegenheits-, Tätigkeitsgemeinschaft, sondern ebenfalls nur Personengleichheit. Realunion haben wir vor uns, wenn

Digitized by Google

mehrere Mächte als solche nichts anderes gleich haben als das monarchische Staatshaupt, dies aber absichtlich.

Dazu genügt nicht, daß ein Staat dasselbe Thronfolgerecht wie ein anderer einführt. Denn beide Staaten behielten dann in Thronfolgefragen ihre völlige Selbständigkeit. Es lägen lediglich mehrere selbständige (autonome) Thronfolgeordnungen gleichen Inhaltes vor. Die Verbindung bliebe Personalunion. Treffend kommt dies zum Ausdruck in dem ungarischen Gesetzartikel XXIV vom Jahre 1900, in dem Ungarn den dem ungarischen Rechte fremden Begriff der nichtebenbürtigen Heirat für die Ehe des Erzherzog-Thronfolgers Franz Ferdinand mit Gräfin Chotek anerkennt. Hier heißt es im Eingange: „Die in dem Gesetzesartikel I und II vom Jahre 1723 enthaltene Regelung der Thronfolgeordnung ist sowohl ihrem Ursprunge wie auch ihren Bedingungen und ihrem Inhalte nach eine völlig *selbständige*." Ungarn will damit das Verhältnis zu Österreich wieder auf die lose Form der Personalunion zurückschrauben, die es dafür bis zum Ausgleich von 1867 behauptet hatte. Für die Realunion ist erforderlich, daß die übereinstimmende Thronfolgeordnung von keinem der beteiligten Staaten einseitig abgeändert zu werden vermag. Erst hierdurch empfängt die Verbindung das Wesen der Dauer und damit diejenige Eigenschaft, welche dritten Staaten ermöglicht, die Gemeinschaft als Einheit anzuerkennen. Allein die Dauer verleiht der Verbindung Wirkungskraft, Realität. Im Unterschiede der Art von Personal- und Realunion liegt es deshalb begründet, wenn das Völkerrecht lediglich letztere für ein Mitglied der Völkerrechtsgemeinschaft erklärt und sie als Gesamtmacht anerkennt.

Die Bindung an das nämliche Thronfolgerecht beruht heute gewöhnlich auf Vertrag. Denkbar ist aber auch jetzt noch der in früheren Jahrhunderten häufigere Fall, daß eine mehreren Staaten übergeordnete Staatsgewalt die Gemein-

Digitized by Google

schaft herbeiführt. Z. B. könnte das Deutsche Reich unter Erhebung Elsaß-Lothringens zum Staate eine Realunion zwischen diesem Neustaate und Preußen oder Hessen schaffen.

Die Vereinigung in Form der Realunion hat die von selbst eintretende Rechtswirkung, daß die verbundenen Staatswesen im Gegensatz zu bloß personalunierten Mächten nach außen als rechtliche Einheit auftreten können und von dritten Staaten sich als Einheit (demgemäß z. B. ihre Gebiete und ihre Untertanen als gemeinsame) behandeln lassen müssen. Nach innen, im gegenseitigen Verhältnis, bleiben auch die realunierten Staaten völlig voneinander unabhängig. Sie behalten ihre selbständige Gesetzgebung, Verwaltung, Gerichtsbarkeit. Keine gemeinsame, sondern nur Doppelgesetze können für sie ergehen. Lediglich eine Beschränkung im gegenseitigen Verhältnis entsteht: die Verpflichtung, solange die Realunion währt, gegeneinander keinen Krieg zu beginnen. Dies widerspräche der aus dem Wesen der Realunion sich ergebenden Verbindlichkeit, die Gemeinschaft der Monarchenpersönlichkeit nicht zu gefährden.

Augenblicklich besteht nur eine Personalunion; und selbst sie, obwohl die jüngste, nur mehr auf absehbare Zeit. Sie verbindet Belgien und den Kongostaat seit 1. August 1885. Der Zufall, daß König Leopold II. den Kongostaat begründete, schuf diese Verbindung. Sie ist daher auf die Person König Leopolds beschränkt, also ohne Dauer. Sein Nachfolger in Belgien würde nicht von Rechts wegen auch Souverän des Kongostaates, wenn beim Eintritt jener Nachfolge dieser als solcher noch bestünde. Den Staat Belgien, nicht seinen Nachfolger in dessen Beherrschung hat Leopold II. zum Erben des Kongostaates eingesetzt, ihm, nicht seinem Nachfolger in Belgien das Recht eingeräumt, den Kongostaat zur belgischen Kolonie zu machen. Zufällig teilweise Übereinstimmung der Thronfolgeordnung bildet dann die Ursache der Monarchen-

Digitized by Google

unionen, die 1603—1707 England und Schottland, 1707—1857 Preußen und Neuenburg, 1714—1837 Hannover und England, 1815—1890 Luxemburg und Holland, 1460 (bzw. 1773) Schleswig und Holstein (seit 1815 auch Lauenburg) und Dänemark verknüpfte. In England, Holland und Dänemark gilt ein Thronfolgerecht, nach dem Erbtöchter und deren Abkömmlinge den Seitenverwandten des Mannesstammes vorgehen. In Hannover, Luxemburg, Schleswig-Holstein galt dieser Erbgrundsatz nicht. So lösten sich die Verbindungen.

Anders die Realunion. Eine solche bestand bis vor kurzem zwischen Schweden und Norwegen. Kraft Vertrages — Konvention zu Moß 1814 und Reichs- oder Vereinsakte von 1815 — galt in ihnen beiden ein Thronfolgerecht. Erwachsen wird in nicht allzu ferner Zeit eine solche Monarchengemeinschaft zwischen den beiden Staaten Schwarzburg. Die Linie Sondershausen steht nur noch auf zwei Augen. Wohl fehlt ein Staatsübereinkommen zwischen beiden Fürstentümern. Nur inhaltlich übereinstimmende Thronfolgegesetze vom Jahre 1896 sind vorhanden. Aber noch gilt ein Hausvertrag der Gesamtfamilie Schwarzburg aus einer Zeit, da die beiden Fürstentümer noch nicht Verfassungsstaaten waren, von 1713. Er verpflichtet beide Staaten noch und begründet so zwischen ihnen eine Gegenseitigkeitspflicht.

Gegenwärtig sind durch Realunion verbunden Österreich und Ungarn. Der äußeren Form nach liegen auch hier allerdings nur voneinander unabhängige Gesetze zweier Staaten von gleichem Inhalte vor: für Österreich die pragmatische Sanktion[1]) von 1713, für Ungarn die Gesetzesartikel I und II

[1]) Pragmatische Sanktion ist ein aus dem römisch-byzantinischen Staatsrechte stammender Ausdruck. So wurden bezeichnet kaiserliche Erlasse, die wegen der Tragweite ihres Inhalts in feierlicherer Form angefertigt wurden, als andere kaiserliche Erlasse. Viele Staaten übernahmen den Ausdruck. In Österreich versteht man unter „pragmatischer Sanktion" schlechtweg den feierlichen Erlaß Kaiser Karls VI. über die Thronfolge aus dem Jahre 1713.

Digitized by Google

von 1723. Beide berufen die habsburgische Dynastie zur Krone, solange aus ihr thronfolgefähige Nachkommen Leopolds I. hervorgehen. Aus dieser Sachlage leitet Ungarn, wie vor 1867, so auch jetzt wieder ab, beide Staaten seien nur durch Personalunion verbunden. Daher der oben mitgeteilte Gesetzesartikel von 1900. Allein seine Auffassung ist rechtswidrig. Seit 1687 bestand zwischen Österreich und Ungarn Personalunion. Die Absicht auch Ungarns war 1723, eine Realunion an die Stelle zu setzen. Sie entstand nach und nach stillschweigend. Kein urkundlicher, aber ein stillschweigender Vertrag liegt vor. Und diese stillschweigende vertragsmäßige Bindung wurde allmählich auch wieder erneuert, als 1867 an die Stelle des von 1849—1867 bestehenden Einheitsstaates „Kaisertum Österreich", in dem Ungarn 1849 nur eine Provinz gewesen war, wieder ein Doppelstaat „Österreich-Ungarn" trat. Inhaltlich unterscheidet sich diese Union von der ehemals skandinavischen dadurch, daß sich bei ihr die Gemeinschaft — ebenso bei Schwarzburg — auf eine bestimmte Dynastie beschränkt, während die schwedisch-norwegische Reichsakte die Krone schlechthin für gemeinsam erklärt, also die Union für alle Dynastien eingeführt hatte.

Keine Realunion haben wir vor uns, sobald ein Staat einseitig verpflichtet ist, die jeweilige Thronfolgeordnung eines anderen auch für seine Thronfolge gelten zu lassen. Es fehlt dann das Moment der Gleichordnung. Ein solcher Staat ist Nebenstaat. Aus anderem, obschon ähnlichem Grunde besteht, technisch betrachtet, auch keine Real- und ebensowenig eine Personalunion zwischen dem Deutschen Reiche und Preußen. Wohl ist das Reich außerstande, sich, was die Kaiserkrone angeht, ohne Zustimmung Preußens von dessen jeweiligem Thronfolgerechte zu befreien. Allein es fehlt das Moment gegenseitiger Unabhängigkeit. Einmal ist Preußen der Reichsgewalt unterworfen, und andererseits stellt das

Digitized by Google

Bundespräsidium rechtlich nur einen Anhang, eine Nebeneigenschaft der preußischen Krone dar, ist verstärktes preußisches Königtum. Schon die skandinavische Gesamtmonarchie war keine ganz reine Realunion. Die völlige Unabhängigkeit der Teile fehlte. Aus der Unionsakte war mit Grund abgeleitet, daß die behördliche Vertretung Norwegens nach außen Schweden zustehe. Demgemäß gab es wohl einen norwegischen König, aber keinen norwegischen Minister des Äußeren, keine norwegische Gesandte und Konsuln. Über diese Ungleichheit, darüber, daß Schweden und der norwegische König nicht in die Aufstellung besonderer norwegischer Konsuln willigten, ging die Union 1905 in die Brüche. Im Wege der Gewalt, nicht des Rechtes ward sie gelöst

Gut läßt sich die Realunion noch veranschaulichen an einer ähnlichen Erscheinung des Kirchenrechtes. Die Diözesen Gnesen und Posen sind nur in der Form dauernd verbunden, daß die nämliche Person Erzbischof von Gnesen und zugleich Erzbischof von Posen ist. Die Verwaltungen beider Diözesen sind völlig getrennt. Es bestehen daher zwei Domkapitel, und stirbt der Inhaber der erzbischöflichen Würden, so werden zwei Bistumsverweser gewählt.

§ 6. Staatenbund.

I. Was den Staatenbund von der Realunion unterscheidet, ist die Gemeinsamkeit der Tat. Die vereinten Staaten haben hier gemeinsame Geschäfte. Nicht darf demgegenüber gesagt werden: die realunierten Staaten haben gemeinsame Organe. Nein, sie haben nur für getrennte Organe *einen* menschlichen Träger, einen Verkörperer. Schon solange die Union bestand, gab es in Skandinavien zwei Kronen, eine schwedische und eine norwegische, aber sie wurden von einer Person getragen. Alle Gesetze waren Doppelgesetze, allein sie wurden von *einer* Person erlassen, die doppelte Rollen versah.

Digitized by Google

Dagegen ist möglich, daß der Staatenbund gemeinsame Organe besitzt. Er muß es nicht. Die staatenbündisch vereinigten Staaten sind imstande, die gemeinschaftlichen Geschäfte durch ein Zusammenwirken ihrer einzelstaatlichen Organe zu führen. Sie können dafür aber auch besondere, gemeinsame Bundesorgane aufstellen, gemeinsame Minister, ein Bundesparlament, ein Bundeshaupt, sei es eines mit fürstlichen Ehren, sei es eines ohne solche, einen Bundespräsidenten.

Staatenbünde waren die Republik der Vereinigten Niederlande 1576—1794, die Schweizer Eidgenossenschaft bis 1798 und von 1815—1848, die Vereinigten Staaten von Nordamerika von 1776—1787, der Rheinbund 1806—1813 und der Deutsche Bund 1815—1866. Die gemeinsame Angelegenheit dieses Bundes bildete nach seiner Satzung, der Bundesakte von 1815, die Erhaltung der äußeren und inneren Sicherheit Deutschlands und der Unabhängigkeit und Unverletzbarkeit der einzelnen deutschen Staaten. Übertragen war die Verwaltung der gemeinsamen Angelegenheiten einem besonderen Bundesorgane, dem Bundestage zu Frankfurt a.M., der sich zusammensetzte aus Gesandten der einzelnen Bundesstaaten, unter denen einer, der Bundespräsidialgesandte, den Österreich stellte, hervorragte. Ihm als dem Vertreter Österreichs stand zu das Bundespräsidium, d. h. hier die formelle Leitung der Bundesversammlung. 1898 erwogen Transvaal und der Oranjefreistaat einen Staatenbund.

Heute gibt's in Deutschland noch einen Staatenbund. Seine Tage scheinen allerdings gezählt. Er besteht zwischen den beiden Mecklenburg. Seit 1523 existiert dort eine sog. Landesunion, d. i. eine Landtagsunion, ein gemeinsamer Landtag für alles mecklenburgische Stammland. Er blieb auch erhalten, als 1701 die endgültige Teilung zwischen Schwerin und Strelitz erfolgte. Die Ritter und Städte des einen Groß-

Digitized by Google

herzogtums raten und taten mit auch in Angelegenheiten lediglich der anderen großherzoglichen Lande. Abwechselnd in Sternberg und Malchin, Städten, die beide in Mecklenburg-Schwerin liegen, treten die Stände zusammen. Die Landesherren beider Staaten berufen sie gemeinsam.

II. Staatenbund kann sich dann auch mit Realunion verbinden. Dafür gibt es aus deutschen Gebieten zwei Beispiele, Schleswig und Holstein, Österreich und Ungarn. Beide sind wieder voneinander verschieden.

Bei den ehemaligen Elbherzogtümern waren nur ständische Sachen Bundesangelegenheit, Bundesorgan daher nur die gemeinsamen Landesstände. Der Herzog (König) war ein Doppelorgan. Die beiden Elbstaaten bildeten also nur dieselbe Realunion, wie heute noch die Mecklenburgischen Lande.

Ganz anders die Rechtslage bei Österreich-Ungarn. Hier tritt einerseits allerdings noch schärfer hervor, daß der Herrscher Doppelorgan ist. Er trägt in dem einen Staate einen anderen Fürstentitel als in dem zweiten. Dort heißt er Kaiser, hier König. Allein andererseits stellt der Herrscher hier nicht bloß ein doppeltes Sonderorgan, sondern auch ein Organ für gemeinsame Angelegenheiten, ein Bundesorgan, dar. Die staatenbündische Vereinigung Österreich-Ungarn hat nicht nur ein gemeinsames Parlament (die Delegationen), Bundestruppen, eine gemeinsame Marine, Bundesminister für Auswärtiges, Bundesstreitkraft und Bundesfinanzen, gemeinsame Gesandte und Konsuln, einen gemeinsamen obersten Rechnungshof usw., sondern auch einen Bundesmonarchen. Für gewisse Angelegenheiten, die meisten, ist der regierende Herr dort Kaiser, hier König, z. B. für die Landwehr, die in Ungarn Honved heißt. Für die gemeinsamen Angelegenheiten dagegen (Auswärtiges, Kriegswesen und Ausgaben für dies beides) ist er Bundesherrscher. Was getrennte Angelegenheit ist, ist kaiserlich oder königlich; was zu den gemeinsamen Angelegenheiten

Digitized by Google

rechnet, ist kaiserlich und königlich. Die ungarische Honvedarmee ist eine königliche, die ungarischen Truppen des Bundesheeres dagegen sind kaiserliche und königliche. Die Kommandogewalt über sie übt der oberste Kriegsherr nicht in der isolierten Eigenschaft als König von Ungarn, sondern in seiner Funktion als Bundesherrscher, als Gesamtmonarch.

Noch eine andere Besonderheit zeigt der österreichisch-ungarische Staatenbund, die nämliche wie die Realunion, die beide Staaten verbindet. Dem Staatenbunde fehlt eine Satzung. Der „politische Ausgleich" beruht nicht auf ausdrücklicher, sondern auf stillschweigender Vereinbarung. Die gemeinsamen politischen Angelegenheiten sind nur in zwei voneinander unabhängigen (autonomen) Gesetzen, einem österreichischen vom 21. Dezember 1867 und dem ungarischen Gesetzesartikel XII vom Jahre 1867, enthalten. Die gegenseitige Verpflichtung, der Bundesvertrag wird als vorhanden abgeleitet aus einer Bestimmung der von Ungarn 1723 materiell in zwei Gesetzesartikel übernommenen pragmatischen Sanktion des Jahres 1713. Diese Bestimmung besagt, die Gebiete, die unter der gleichen Herrscherpersönlichkeit stehen sollen, hätten einen unteilbaren und unzertrennlichen gemeinsamen Besitz zu bilden. Hieraus entspringe direkt, sagt man, die wechselseitige Verpflichtung gemeinsamer Verteidigung, wozu erforderlich seien gemeinsame Streitkräfte (Heer und Kriegsmarine) und eine gemeinsame Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten. Erforderlich wäre hierzu nur eine gemeinsame Verwaltung der politischen, nicht auch der wirtschaftlichen auswärtigen Angelegenheiten. Allein es hat sich auf Grund der inhaltlich übereinstimmenden autonomen Gesetze eine stillschweigende Vereinbarung dahin gebildet, daß auch die nichtpolitischen auswärtigen Sachen, insbesondere auch die kommerzielle Vertretung nach außen Bundessache sei. Es ist vertragswidrig, aber man kann es bei dem Fehlen von

Digitized by Google

geschriebenen Bundesverträgen juristisch begreifen, wenn Ungarn der Versuchung erlag, durch Gesetzesartikel XXX von 1899 zu bestimmen, der Abschluß von Handelsverträgen solle von nun an im Namen beider Staaten bewerkstelligt werden. Moralisch verzeihen und politisch verstehen läßt sich Ungarns Vorgehen nicht. Ungarn hält nicht Bundestreue und untergräbt sein eigenes staatliches Dasein, wenn es für sein Verhältnis zu Österreich Realunion und Staatenbund durch Personalunion und Allianz ersetzen, vor allem Heer und Politik für beide Staaten trennen will.

III. Wo Staatenbund, da ist gewöhnlich auch Verwaltungsbund (§ 4, II). So besteht, um bei den letztbesprochenen Staatswesen zu bleiben, zwischen Österreich und Ungarn außer dem „politischen" auch ein „wirtschaftlicher Ausgleich". Eine ganze Reihe von Verwaltungsverbindungen verknüpft sie. Nach vereinbarten gleichartigen Vorschriften werden Eisenbahn-, Post- und Telegraphenwesen, Schiffahrt, Patent-, Marken- und Musterschutz und anderes mehr eingerichtet und verwaltet. Eine Bank- und Währungsgemeinschaft umschließt beide Länder. Das Salz- und Tabakgefälle, die Branntwein-, Bier- und Zuckersteuer werden auf der Grundlage vereinbarter Gesetze erhoben. Endlich bilden beide Staatswesen ein Zoll- und Handelsgebiet. Freilich trat hier eine Lockerung ein. Von 1867—1897 beruhte die Einheit auf einem zwischen ihnen immer auf 10 Jahre geschlossenen Zoll- und Handelsbündnis. Die nächsten zehn Jahre — bis Ende 1907 — bestand, wie der amtliche Ausdruck lautet, nur Zoll- und Handels-Reziprozität. Die Zoll- und Handelseinheit blieb erhalten, allein nicht mehr auf Grund eines Vertrages, sondern auf Grund gleichinhaltlicher, rechtlich aber voneinander unabhängiger Gesetze, deren inhaltliche Übereinstimmung herzustellen mit Mühe und Not den beiderseitigen Ministerien gelang. Der Ausgleich war nur ein ministerieller, ein politischer. Die Staaten, und zwar

Digitized by Google

wieder nur die Ministerien waren lediglich politisch, nicht rechtlich einander verbunden. Von 1908 bis Ende 1917 gelingt ein neuer Zoll- und Handelsvertrag. Von 1918 an will Ungarn nur ein Handelsbündnis, Einheit des Handels-, aber Trennung des Zollgebietes, Zölle auch zwischen Ungarn und Österreich, wenn auch in geringerer Höhe als gegenüber dem Auslande.

§ 7. Bundesstaat.

I. Wir erinnern uns der in § 4 (II B) gegebenen Begriffsbestimmung. Hiernach muß zum Staatenbund noch ein Moment hinzukommen, wenn an seine Stelle der Bundesstaat treten soll. Bundesstaat heißt ein Bund von Staaten dann, wenn er Staatsnatur, also nicht bloß völker-, sondern staatsrechtliche Einheit besitzt. Bundesstaat ist demnach gegeben, sofern das Ganze und jeder Teil für sich die Merkmale des Staates erfüllt, Gebiet, Angehörige und in einer Reihe von Angelegenheiten rechtlich völlig unabhängige Befehls- und Zwangsgewalt aufweist (§ 3, I).

Die Schweiz ist Bundesstaat seit 1848. Die Schweizer Eidgenossenschaft wäre auch ohne die Kantone Staat und die Kantone Staatswesen auch ohne die Eidgenossenschaft. Bund und Kanton besitzen eine besondere Gebietshoheit. Bern kann mit Freiburg Gebiet tauschen, ohne daß es der Genehmigung des Bundes bedürfte, und der Bund hat das Recht, in einem Friedensvertrage Gebietsabtretungen an dritte Staaten einzuräumen, ohne sich der Einwilligung der betreffenden Kantone versichern zu müssen. Jeder Fremde in der Schweiz untersteht doppelter Gebietsgewalt. Jeder Schweizer ist ferner Kanton- und Bundesbürger zugleich. Alle Herrschaftsrechte, die nicht der Bundesgewalt übertragen sind, blieben den Kantonen. Auch in Deutschland besteht seit Gründung des Norddeutschen Bundes (1. Juli 1867) bzw. Errichtung des Deutschen Reiches (1. Januar 1871) doppelte Staatsgewalt.

Digitized by Google

Zu Zeiten des Deutschen Bundes war der Preuße nur preußischer Untertan. Jetzt hat er auch rechtlich ein zweites Vaterland. Er besitzt doppelte Staatsangehörigkeit. Er ist zugleich Reichsuntertan, Deutscher auch im Rechtssinne. Nicht nur preußische, sondern auch Reichsgesetze verpflichten ihn, wo immer er sich aufhält, in Preußen, im Reiche, oder im Auslande. Wer im Auslande lebt, ohne seine deutsche Reichsangehörigkeit verloren zu haben, unterliegt den Befehlen des Reiches fort und fort. Sobald der Kaiser ruft, muß er zur deutschen Fahne zurückeilen, solange er landsturmpflichtig ist. Das Reich besitzt auch Gebietshoheit. Wenn die öffentliche Sicherheit im Reiche durch äußere oder innere Feinde bedroht wird, kann der Kaiser über jeden Teil desselben, nur nicht über Bayern, den Belagerungszustand verhängen, Standrecht verkünden. Auch auf Bayern erstreckt sich sein Recht, zur Bekämpfung irgendwelcher Gefahren die Paßpflicht einzuführen. Die Staatsaufgaben sind zwischen Reich und Land geteilt. Macht, Recht, Verkehr, Handel und Gewerbe sind Reichssache. Deutschland stellt im allgemeinen ein Macht-, Rechts-, Verkehrs-, Handels- und Gewerbegebiet dar. Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Jagd, Fischerei, Bau-, Straßen- und Unterrichtswesen, Kunst, Wissenschaft und Religion sind die Angelegenheiten, welche die Gliedstaaten sich vorbehielten.

II. Auf der anderen Seite braucht der Bundesstaatsbegriff ein Element nicht, das für den Staatenbund unerläßlich ist. Zum Wesen des Staatenbundes gehört, daß die verbündeten Staaten an der Bundesgeschäftsführung Anteil haben. Beim Bundesstaate ist dies nicht erforderlich. Weil er Staat ist, vermag er seine Organe sich selbst zu bestellen, also auch in völliger Unabhängigkeit von seinen Teilstaaten. Einer der jüngsten amerikanischen Bundesstaaten ist der der Vereinigten Staaten von Brasilien. Er besteht seit 1891. In ihm besitzen die Einzelstaaten an der Ausübung

Digitized by Google

der Bundesgewalt auch nicht den geringsten Anteil. Es wählen lediglich die stimmberechtigten Bürger in jedem Staate ohne Unterschied seiner Bevölkerungszahl je drei Mitglieder des Senates. Im Gegensatz zum Staatenbundesbegriffe verlangt das Wesen des Bundesstaates nicht einmal, daß die Zentralgewalt im Namen der Gesamtheit der Gliedstaaten handelt. Bei allen rein demokratischen Bundesstaaten, die dermalen bestehen — Nordamerikanische Union (1787), Schweiz, Mexiko (1896), Venezuela (1893), Brasilien, Argentinien (1861) —, wird die Zentralstaatsgewalt im Namen des Bundesvolkes ausgeübt. Subjekt der Schweizer Bundesgewalt ist das Schweizer Volk, die Gesamtheit der Schweizer Bürger, nicht die Gesamtheit der Schweizer Kantone. Eines verlangt nur der Bundesbegriff: die Teilstaaten müssen einander gleichgeordnet sein. Dazu gehört aber nur, daß, wenn eine Teilnahme der Gliedstaaten an der Bundesgewalt statthat, diese eine gleichmäßige ist. Auch ohne Teilnahme daran ist diese Gleichordnung gegeben, sofern die Gliedstaaten gegenseitig voneinander unabhängig bleiben.

Deshalb stellt das Deutsche Reich, wie schon der Norddeutsche Bund, keinen reinen Bundesstaat dar.

Der Grund liegt nicht darin, daß die Teilnahme der Gliedstaaten an der Zentralgewalt nach dem Grundsatze materieller, nicht wie bei den rein demokratischen Bundesstaaten nach dem Grundsatze formeller Gleichberechtigung erfolgt. Gewiß ist es tatsächlich von erheblicher Bedeutung, daß im deutschen Bundesrate das Stimmrecht der Einzelstaaten ein abgestuftes ist, Preußen von 58 Stimmen 17 besitzt, während in der Schweiz und den Vereinigten Staaten von Nordamerika der größte und bevölkertste Staat nicht mehr Vertreter ins Oberhaus entsendet, als der kleinste und an Seelenzahl geringste. Allein es ist doch ein einheitlicher Grundsatz, nach dem sich das Stimmgewicht der deutschen Einzelstaaten im Bundesrate

Digitized by Google

bemißt. Der Grund ist vielmehr der, daß gewisse Zentralhoheitsrechte von einem Gliedstaate, von Preußen allein ausgeübt werden. Wohl übt er sie nicht im eigenen Namen, sondern in dem des Reiches, d. h. hier aller Gliedstaaten, und nicht nach Willkür, sondern innerhalb der Schranken der Bundesgesetze und unter Mitwirkung eines anderen als seines eigenen Ministeriums; aber das Prinzip, daß die Gliedstaaten voneinander völlig unabhängig sind, ist dennoch durchbrochen. Die Gliedstaaten sind einem von ihnen teilweise unterworfen. Zweifellos haben wir daher im Reiche eine Mischung von Bundes- und Suzeränitätsstaatsverhältnis zu erblicken. Preußen, die einzige Großmacht, die in den Bund eintrat, erhielt für die Hingabe seiner Großmachtstellung an das Reich in diesem eine Vormachtstellung, eine Teilsuzeränität. Die Abwandlung ist nur die, daß die Suzeränität rechtlich keine preußische, sondern eine Oberstaatseinrichtung ist. Die übrigen Fürsten sind, soweit es überhaupt der Fall ist, nicht preußische, sondern kaiserliche Vasallen. Einem Deutschen Kaiser konnten sie dienen, ohne ihr Selbstgefühl zu verletzen, einem Könige von Preußen nicht. Der Bundesstaat als solcher ist daher hegemonial organisiert.

III. Noch haben wir aber aus dem Unterschiede zwischen Staatenbund und Bundesstaat die für die Gliedstaaten wichtigste Folgerung nicht gezogen. Weil der Staatenbund nicht Staatscharakter besitzt, gehören die Bundesgliedstaaten ihm nur als Mitglied an. Weil der Bundesstaat Staat ist, bilden die dem Bunde angehörenden Staaten nicht bloß dessen Glieder, sondern auch dessen Untertanen. Dem Staatenbunde ist der Gliedstaat nicht mit seinem ganzen Dasein unterworfen. Einem Vereine gegenüber bleibt man zu einem Stück auch Nicht-Mitglied. Der Staat erfaßt die seiner Gewalt Unterstehenden, also auch die ihm untergeordneten Staaten in ihrem ganzen Sein. Im Staatenbunde gibt's Austrittsfreiheit

Digitized by Google

(Sezession). Denn aus einem Vereine kann man austreten, von einem Vertragsbündnis darf man zurücktreten. Der Austritt aus dem Staate bedarf im Zweifel der Zustimmung des letzteren. Über Meinungsverschiedenheiten in Fragen der Zuständigkeit der Bundesgewalt entscheidet beim Bundesstaatsverhältnisse der einseitige Wille der Zentralgewalt; der Gliedstaat kann keine Bundesbestimmung als ihn nicht bindend behandeln (Nullifikation). Der Bundesstaat ist rechtlich in der Lage, seine Zwecke jederzeit zu erweitern und die einzelnen wie alle Gliedstaaten zugleich ihres Staatscharakters zu entkleiden. Der Natur des Staatenbundes sind alle solche Maßnahmen zuwider. Denn seine Natur ist nur die eines Vertragsbündnisses. Hier spricht die Vermutung für Freiheit der Teile.

Beispiele für diese Unterschiede liefert die unmittelbare Gegenwart. Ungarn übt gegenüber dem Bunde, der es mit Österreich verknüpft, das Recht der Nullifikation und Sezession. Es bestreitet Bundesvertragsbestimmungen die Gültigkeit und unternimmt Schritte, die rechtlich nichts anderes darstellen als allmähliche Auflösung des Bundesverhältnisses durch Überleitung desselben in eine Schutz- und Trutzallianz. Die sog. Szellsche Formel, urkundlich formuliert im Gesetzesartikel (d. h. Gesetz Nr.) XXX vom Jahre 1899, bestimmt, daß der Abschluß von Handelsverträgen im Namen der beiden Staaten, d. h. nicht mehr im Namen des Bundes zu bewerkstelligen sei. Damit ist ausgesprochen, ein Handelsvertrag z. B. mit Serbien wird rechtlich nicht mehr gemeinsam, sondern von Österreich und Ungarn gesondert, als österreichisch-serbischer und als ungarisch-serbischer abgeschlossen. Hierin liegt entschieden eine Verletzung des Bundesvertrages, nach dem der Abschluß auch internationaler Handelsverträge gemeinsame, also Bundesangelegenheit ist. Allein Ungarn behauptet, es lägen nicht Bundesvereinbarungen, sondern nur zwei inhaltlich über-

Digitized by Google

einstimmende, gegeneinander vollständig selbständige (also autonome) Gesetze, ein österreichisches und ein ungarisches, vor, denen zufolge der Abschluß auch solcher Verträge zu der Zuständigkeit des gemeinsamen Ministers des Auswärtigen gehöre; ein autonomes (ungarisches) Gesetz aber könne Ungarn jederzeit abändern. Richtig ist an der Meinung nur: es fehlt ein geschriebener Bundesvertrag, eine Bundessatzung. Allein daraus folgt noch keineswegs, daß der Vertrag, ein wechselseitiges Versprechen, nicht existiert. Der Vertrag wurde stillschweigend abgeschlossen. Indes Ungarn glaubt, weil eine Vertragsurkunde mangelt, nicht vertragsmäßig gebunden zu zu sein. Und eine höhere Gewalt gibt es nicht über ihm. Denn das Verhältnis ist Staatenbund, nicht Bundesstaat. In ähnlicher Weise beginnt Ungarn, seine Truppen nicht mehr als kaiserlich-königliche, sondern als königlich-ungarische Truppen zu behandeln. Hiermit ist behauptet: es gibt keine Bundesarmee, sondern neben dem österreichischen ein selbständiges, unter autonom ungarischer Kommandogewalt stehendes ungarisches Heer, bezüglich dessen Ungarn nur die Pflicht hat, es auch zum Schutz und Trutze Österreichs einzusetzen.

Ganz anders das Verhältnis Braunschweigs zum Reiche in seiner Thronfolgefrage. Selbst wenn die braunschweigischen Staatsorgane die Überzeugung hegten, die Bundesratsbeschlüsse vom 2. Juli 1885 und 28. Februar 1907, die das Haus Cumberland zeitweilig vom Throne ausschließen, stünden mit der Reichsverfassung nicht im Einklang, waren sie verpflichtet, die Beschlüsse zu achten. Denn das Reich ist ein Bundesstaat. Bei verfassungsrechtlichen Meinungsverschiedenheiten entscheidet daher allein der Wille des Ganzen. Braunschweig kann keinen Beschluß des Bundesrates für nichtig erklären oder einseitig aus dem Reichsverbande austreten. Der preußische Staat wäre nicht in der Lage gewesen, einen Bundesratsbeschluß, der entschieden hätte, auch auf regulierten Strö-

Digitized by Google

men dürfen keine Befahrungsabgaben erhoben werden, als für das preußische Gebiet nicht vorhanden zu betrachten.

IV. Bundesstaat ist Staat; darum kann es hier Gebilde geben, die zugleich noch andere Staatsnatur besitzen. Eine Verbindung von Bundes- und einfachem Staate stellt die Nordamerikanische Union dar. Sie umfaßt außer Bundesstaaten auch Bundesprovinzen: die Bundesterritorien und den Bundesdistrikt Columbia. Das gleiche gilt vom Deutschen Reiche. Elsaß-Lothringen und die Schutzgebiete sind nicht Reichsstaaten, sondern Reichsprovinzen. Mit einer kleinen Umbildung wäre das Reich zugleich Suzeränitätsstaat. Man denke sich das Reichsland zum Staat erhoben, mit Stimmrecht im Bundesrate und republikanischer Verfassung zwar, aber unter Vorbehalt kaiserlicher Oberherrlichkeit in die Reichsinteressen berührenden Landesangelegenheiten, und es würde der Mischstaatscharakter des Reiches noch ausgesprochener hervortreten, als dies schon dadurch geschieht, daß die Gliedstaaten in Reichsangelegenheiten einem von ihnen, Preußen, in wichtigen Stücken unterworfen sind. Das britische Reich war Verbindung von Einheits- und Suzeränitätsstaat, solange Transvaal unter seiner Oberhoheit stand (1881—1884), und ist es jetzt noch, wenn man auf die indischen Eingeborenenstaaten unter englischer Obergewalt sieht.

V. Alle Formen der Staatenverbindung sind auf die Dauer berechnet. Allein wirklich dauernden Bestand gewährleistet unter modernen Verhältnissen nur die bundesstaatliche Organisation. Sie bildet für große Staatenverbindungen die allein zweckmäßige Form. Der Bundesstaat ist infolge seiner inneren Einheit auch nach außen kräftig, was beim Staatenbunde nicht der Fall ist. Nach innen bietet der Bundesstaat weniger Reibungsflächen als die fortwährend die Eifersucht der Teile rege haltende Realunion, auch läßt ein Bund seine Teile selbständiger zur Entwicklung gelangen, als der noch so sehr

Digitized by Google

dezentralisierte Einheitsstaat. Allerdings ist eine Abweichung vom reinen Bundesstaatsprinzip erforderlich. Die Leitung der auswärtigen Angelegenheiten muß in einer Hand ruhen. Daher ist beim demokratischen Bundesstaate eine unmittelbar aus Volkswahl hervorgehende Bundespräsidentschaft, beim monarchischen Bundesstaate Erhebung eines Teilstaates zur Vormacht unerläßlich. Die Schweiz konnte nur infolge ihrer Neutralisierung über diese Erfordernisse hinwegkommen.

§ 8. Staatenverschmelzung.

Bei Staatenverbindung behält das, was dauernd vereinigt wird, seine Staatsnatur. Bei Staatenverschmelzung vernichtet die dauernde Vereinigung, die stattfindet, den Staatscharakter der beteiligten Gemeinwesen, und zwar entweder aller (Staatenfusion im engeren Sinne), oder nur eines Teiles (Einverleibung).

Ein Beispiel für den ersten Fall bildet das Königreich Italien. Es ist nicht das alte, seiner Vergrößerung entsprechend mit neuem Titel versehene Königreich Sardinien, sondern es stellt einen Neustaat dar, in dem auch das alte Königreich Sardinien so gut wie Parma, Modena, Toskana, der Kirchenstaat und das Königreich beider Sizilien unterging. Vom alten Sardinien blieb ja nur ein Bruchteil. Savoyen und Nizza kamen an Frankreich. Der Rest — Piemont — wurde eine von vielen Provinzen, nicht einmal die Hauptprovinz. Die Hauptstadt ward in das ehemalige Toskana und dann nach Rom verlegt.

Die Staateneinverleibung erscheint in doppelter Rechtsform, als Gebiets- und als bloße Verwaltungsverschmelzung. Gebietsfusionen waren die Einverleibungen Schottlands (1707) und Irlands (1800) in das Königreich England, die Einverleibungen, welche die deutschen Staaten 1806—1815 betätigten, die Einverleibungen, die Preußen 1866 und 1876 vollzog.

Digitized by Google

Beispiele für Verwaltungsfusionen bieten die Verwaltung Cyperns durch England, die von Bosnien und Herzegowina durch Österreich-Ungarn seit 1878, die Ausübung aller Staatsgewalt in der Zone des Panamakanals durch die Nordamerikanische Union seit 1903, die verschiedenen von europäischen Mächten erpachteten Gebietsteile Chinas, so z. B. das von Deutschland 1898 in Verwaltung genommene Gebiet der Kiautschou-Bucht. Der Unterschied wird gut veranschaulicht durch eine ähnliche Erscheinung im Aktienwesen. Die Verschmelzung von Aktiengesellschaften geschieht auf verschiedenem Wege. Entweder wird nur die wirtschaftliche Selbständigkeit des einen Teils vernichtet: die Diskontogesellschaft besitzt sämtliche Aktien der Norddeutschen Bank in Hamburg und beherrscht so deren Verwaltung; oder es wird auch das rechtliche Dasein der einen Aktiengesellschaft zerstört: die größere Unternehmung übernimmt das ganze Vermögen der kleineren.

Die bloße Verwaltungsfusion kann auch als völkerrechtliche Einverleibung bezeichnet werden im Gegensatz zur Gebietsfusion als der staatsrechtlichen. Dies aus folgendem Grunde. Die in Verwaltung genommenen Gebiete wechseln die Gebietshoheit nicht. Bosnien und Herzegowina usw. bilden heute noch türkische Provinzen. Die aus ihrer Bevölkerung formierten Truppen besitzen, obwohl sie außer Landes, besonders in Wien, liegen, aus Courtoisie Österreich-Ungarns gegen ihren Landesvater, den Sultan, keine Fahnen, da solche doch die Hoheitszeichen des obersten Kriegsherrn, des österreichisch-ungarischen Herrschers, aufweisen müßten. Aber im Verhältnis zu dritten Mächten gelten die Gebietsstücke als Bestandteile des Staates, der sie verwaltet. Ein Angriff auf Bosnien und Herzegowina wäre ein Angriff auf Österreich-Ungarn und nicht auf die Türkei. Der Russisch-japanische Krieg in der von Rußland (zu Unrecht) besetzt gehaltenen Mandschurei

Digitized by Google

war keine Verletzung des neutralen Gebietes, obwohl es sich um chinesisches Staatsgebiet handelte.

Die völkerrechtliche Einverleibung kommt nahe heran an das völkerrechtliche Protektorat. Allein durch zwei Punkte unterscheidet sie sich wesentlich davon. Auf der einen Seite erfordert sie mehr. Dem verwaltenden Staate muß im eigenen Namen die Ausübung aller oder mindestens der wichtigsten Hoheitsrechte zustehen. Der Kaiser von China hat für das Kiautschougebiet an das Deutsche Reich während der Pachtdauer die „Ausübung aller Hoheitsrechte" überlassen. Das völkerrechtliche Protektorat verlangt nur Einfluß auf die auswärtige Verwaltung, was bei der Verwaltungsfusion dann nicht nötig ist, wenn diese — wie beim Gliedstaat eines Bundesstaates — besonderer Bedeutung entbehrt. Auf der anderen Seite muß bei der Verwaltungsfusion völkerrechtliche Schutzpflicht fehlen und braucht Unterordnung nicht gegeben zu sein. Sie ist nicht vorhanden, wenn die Fusion im Wege des Vertrages, nicht völkerrechtlicher Selbsthilfe des stärkeren begründet wurde.

Interessant ist die Frage, ob zwischen Waldeck und Preußen Verwaltungsfusion besteht.

Bekanntlich hat Waldeck an Preußen die Ausübung des größten Teiles seiner Hoheitsrechte überlassen, in der Militärkonvention seine Militärhoheit, in dem (seit 1887 auf unbestimmte Zeit abgeschlossenen) Akzessionsvertrage seine Justiz-, Verwaltungs- und Finanzhoheit.

Trotzdem ist die Frage zu verneinen.

Nicht ist ausschlaggebend, daß dem Fürsten, vom Begnadigungsrechte abgesehen, das Recht der Zustimmung zu Verfassungsänderungen und Gesetzen, soweit sie nicht die Organisation der Justiz- und Verwaltungsbehörden betreffen, sowie die Vertretung nach außen verblieb. Denn der Fürst hat sich selbst in diesen Punkten noch stark gebunden. Einmal ver-

Digitized by Google

sprach er von jenem Zustimmungsrechte keinen der preußischen Verwaltung hinderlichen Gebrauch zu machen. Dann ist er bei all diesen Zustimmungen durch die Gegenzeichnung des Landesdirektors und bei Vertretung nach außen dadurch beschränkt, daß er sie durch den Landesdirektor und unter dessen Verantwortlichkeit zu führen hat. Das alles ist aber bedeutsam, weil das einzige Recht, das der Landesfürst in bezug auf das Amt des Landesdirektors, also des Landesministers besitzt, in der Befugnis besteht, vor der Besetzung des Postens gehört zu werden. Die Entlassung eines ihm mißliebig gewordenen Landesdirektors kann er nicht fordern.

Die Gründe, aus denen die aufgeworfene Frage verneint werden muß, sind andere. Einmal ging die Ausübung der Staatsgewalt auf Preußen nur so weit über, als sie dem Fürsten zukommt. An der Zuständigkeit des Waldeckschen Landtages ist nichts geändert. Und dann ist die ganze Verwaltung im Namen des Fürsten zu führen, auch soweit sie der König von Preußen selbst übt. Die von ihm für die Verwaltung des Fürstentums ernannten Beamten sind daher nicht preußische, sondern fürstliche Staatsbeamte. Zum Begriffe der Verwaltungsfusion gehört aber Verwaltung im eigenen Namen. Waldeck gilt daher im Verhältnis zu dritten Staaten nicht als preußisches Staatsgebiet, seine Angehörigen nicht als preußische Untertanen. Daß das Verhältnis politisch anders zu beurteilen ist, politisch das, was den Staat ausmacht, bei Waldeck fehlt, war bereits in § 3, II zu erwähnen.

Eine teilweise Verwaltungseinverleibung liegt zumeist bei den sog. Verwaltungsgemeinschaften vor, sofern sich zu ihnen ein größerer und einer oder mehrere kleinere Staaten vereinen. In Wahrheit hat man es dann nämlich zumeist nicht mit einer gemeinschaftlichen Verwaltung, sondern mit einem Verwaltungsanschluß, also insofern mit einer Verwaltungseinverleibung zu tun.

Digitized by Google

Ein sehr klares Beispiel liefert hierfür die preußisch-hessische Eisenbahngemeinschaft, wie sie seit 1. April 1897 besteht. Sie nennt sich eine Finanz- und Betriebsgemeinschaft. Der Ausdruck ist nach seiner verneinenden Bedeutung hin völlig zutreffend. Dem Eigentume nach blieben die Bahnen getrennt. In seiner positiven Bedeutung ist der Ausdruck nur zur Hälfte wahr. Eine Finanzgemeinschaft liegt vor. Die Betriebsüberschüsse werden nach einem bestimmten Anteilschlüssel verteilt. Aber die Betriebsverwaltung geschieht nicht nach gleichem Prinzip. Es liegt Betriebsvereinigung, aber nicht Betriebsgemeinschaft vor. Die hessische Regierung ist an der Betriebsleitung nicht beteiligt. Sie hat bezüglich ihrer grundsätzlich nur Wünsche, nicht Rechte. Die Leitung liegt allein in preußischer Hand. Selbst der Direktionspräsident in Mainz wird allein von Preußen ernannt. Die einzige Befugnis, die Hessen besitzt, ist das Recht, gewisse nichtleitende Verwaltungsstellen zu besetzen. So wird ein vortragender Rat in der Zentralbehörde vom Großherzog von Hessen ernannt. Er ist also hessischer Staatsbeamter. Richtiger als Betriebsgemeinschaft ist also Betriebsanschluß.

Ähnlich liegt es mit Lotteriegemeinschaften, Militär- und ähnlichen Konventionen, die kleinere Staaten mit Preußen schlossen.

Zweiter Abschnitt.

Souveränität und Staatsgewalt.

---

§ 9. Der Souveränitätsbegriff.

I. Staat ist der eine, Souveränität der andere wichtige Grundbegriff der allgemeinen Staatslehre. Bei ihm handelt es sich darum, seine verschiedenen Bedeutungen streng aus-

Digitized by Google

einanderzuhalten. Es sind nicht weniger als vier Bedeutungen, die sich mit dem Worte verknüpfen.

A. Staat, sagten wir § 3, I a. E., ist eine Gemeinschaft, die wenigstens in einigen Angelegenheiten rechtlich vollkommen unabhängig ist. Die erste Bedeutung von Souverän geht hierüber noch hinaus: Souveränität bedeutet zuvörderst: rechtliche Unabhängigkeit in allen Dingen. Hieraus folgt: nicht jedes Staatswesen besitzt diese Souveränität. In ihrem Sinne gibt es neben souveränen auch nichtsouveräne Staaten. Der souveräne Staat ist in allen, der nichtsouveräne in einem Teile seiner Angelegenheit völlig unabhängig. Jeder Unterstaat, der Schutz- und der Vasallenstaat, der Nebenstaat und Gliedstaat eines Bundesstaates (§ 4), sie alle entbehren der Souveränität. Ein nichtsouveräner Staat ist Korea und Kreta, war Irland bis zum Jahre 1800, ist Lübeck und Lippe, Baden und Bayern, jeder Gliedstaat des Deutschen Reiches, selbst Preußen. Daraus folgt keineswegs, daß der über dem Unterstaatswesen stehende Oberstaat notwendig Souveränität besitze. Keineswegs muß z. B. ein zusammengesetzter Staat souverän sein. Die Vereinigten Staaten von Mexiko stellen einen Bundesstaat dar. Denken wir uns, daß dieser unter die Schutzgewalt der Nordamerikanischen Union träte. Er verlöre damit seine Souveränität und behielte doch im Verhältnis zu den mexikanischen Teilstaaten die Oberstaatsstellung. Wenn die Rheinbundsakte vom 12. Juli 1806 den Rheinbundsfürsten die Fülle der Souveränität (plénitude de souveraineté) zuerkennt, so will sie damit sagen: diese Fürsten erlangen in der Gesamtheit ihrer Angelegenheiten Unabhängigkeit, während sie bisher (§ 3 II) in allen ihren Angelegenheiten untergeordnet waren.

B. Zum zweiten bedeutet Souveränität so viel wie Staatsgewalt, Herrschaft. Souveränität in diesem Sinne besitzt also auch der nichtsouveräne Staat im Sinne der vor-

Digitized by Google

hin besprochenen Bedeutung. Die eidgenössische Verfassung nennt die Schweizer Kantone souverän. Nach Artikel V daselbst hat der Bund ihnen Gebiet, Verfassung und Souveränität zu gewährleisten. Das kann nicht heißen: allseitige Unabhängigkeit, denn die Bundesakte sagt selber, daß ein Teil der Souveränitätsrechte der Bundesgewalt übertragen sei. Diese ist die höhere Gewalt; also kann die den Kantonen zugeschriebene Souveränität nicht allseitige, sondern nur Staatsgewalt bedeuten. Ihren Staatscharakter hat der Bund zu sichern. „Die Kantone sind souverän" bedeutet lediglich: sie sind Staaten. Im Westfälischen Frieden wurde anerkannt, daß die Reichsstände Gesandtschafts- und Bündnisfähigkeit und das Recht, Krieg zu erklären und Frieden zu schließen, besäßen. Der französische Entwurf des Friedensvertrages schlug daher vor, sie souverän zu nennen. Die Anregung war erfolglos. Der alte Name Landeshoheit wurde beibehalten. Grund: weil ihnen der Staatscharakter trotzdem noch abging. Denn in allen ihren Sachen blieben sie dem Reiche unterworfen (§ 3 II).

C. In einem dritten Sinne will Souveränität die höchste rechtliche Gewalt im Staate, Besitz einer staatsrechtlich unentziehbaren Herrschaftsstellung bezeichnen. Wenn Friedrich Wilhelm I. von Preußen den märkischen Junkern zuruft: „Ich stabiliere die Souveränität (und setze die Krone fest, wie einen Rocher von Bronze)", so meint er damit die oberste Stellung im Staate. Den Grundbegriff des französischen Staatsrechtes seit 1789 bildet das Prinzip der Volkssouveränität. Dies bedeutet: dem Volke allein steht ein Recht im Staate zu, das dem Berechtigten ohne seine Zustimmung nicht entzogen und geschmälert werden kann; das Volk ist es daher, von dem jeder andere Herrschaftswille im Staate sich ableitet. Den Gegensatz hierzu bildet die Monarchensouveränität, das monarchische Prinzip, d. h. der Rechtssatz, daß der

Digitized by Google

Fürst vom Volke seine Befugnisse nicht ableitet, vielmehr von ihm jede Herrschaftsäußerung im Staate ihren Ausgang nimmt. Souveränitätsrechte in diesem Sinne sind die Rechte, die dem obersten Herrschaftsträger im Staate vorbehalten sind: Gesetzgebung, Anstellung der Beamten, Kriegserklärung und ähnliches mehr.

D. Endlich die vierte Bedeutung. Souverän ist endlich der Titel des Staatshauptes, der Hauptperson im Staate, sofern sie nach Völker- und Staatsrecht fürstliche Ehren genießt, also gekröntes Staatshaupt ist. Die Präsidenten der Freistaaten besitzen nicht solche Vorrangsrechte. Beleidigungen des Präsidenten eines anderen Staatswesens gelten nicht als Beleidigungen eines Landesherrn. Nur wenn sie sich im Auslande aufhalten, und selbst dann bloß, soweit sie dort offiziell auftreten, genießen sie das Vorrecht der Freiheit von fremdländischer Gerichtsbarkeit, die sog. Exterritorialität. Sie genießen also lediglich die völkerrechtlichen Privilegien von Gesandten. Andererseits ist Souverän in dem hier gemeinten Sinne auch der Fürst des nichtsouveränen Staates oder des Staates, in dem Volkssouveränitätsprinzip gilt.

II. Die mehrfache Bedeutung des Wortes hat zur Folge, daß der Ausdruck Souveränität gleichzeitig in verschiedenem Sinne gemeint sein kann. Wenn wir in dem vorläufigen Frieden von Versailles vom 26. Februar 1871 lesen, das Deutsche Reich werde Elsaß-Lothringen für immer mit vollem Souveränitäts- und Eigentumsrechte besitzen, so heißt dies in bezug auf Souveränität, Deutschland soll daran erhalten erstens Staatsgewalt, zweitens allseitig unabhängige Staatsgewalt. Wenn die Rheinbundsakte bemerkt, die Gesetzgebung sei ein Souveränitätsrecht, so will damit gesagt sein: a) Zivil-, Straf- und Gerichtsrecht zu ordnen ist ausschließlich Sache des Staates, nicht auch der Gemeinden und Untertanen, und seien es die privilegiertesten Standesherren und ehemalige reichs-

Digitized by Google

unmittelbare Ritter; b) ist von allen Staatsorganen zu dieser Regelung allein zuständig der Fürst.

Andererseits ist nicht ausgeschlossen, daß aus der Mehrdeutigkeit des Wortes Mißverständnisse erwachsen. In dem Marokkostreite des Jahres 1905 behaupteten Deutschland wie Frankreich, das Ziel ihrer Politik sei die Erhaltung der Souveränität des Sultans. Aber das Deutsche Reich meinte, Erhaltung der allseitigen Unabhängigkeit nach außen, die französische Regierung Erhaltung seiner obersten Staatsstellung im Innern gegenüber Thronlust und Aufruhr. Der Unterschied war bedeutsam. Mit Souveränität im zweiten Sinne war Abhängigkeit nach außen und damit ein französisches Protektorat im völkerrechtlichen Sinne vereinbar.

Aus Braunschweig waren nach dem Bekanntwerden des Bundesratsbeschlusses vom 28. Februar 1907 wohl Stimmen zu vernehmen, die sagten: Braunschweig ist souverän, also kann es statt eines Regenten einen Cumberländer zum Herzog wählen. Gewiß ist Braunschweig souverän, aber nur im Sinne von Staatsgewalt, nicht im Sinne völliger Unabhängigkeit nach außen. Der Reichswille bindet es. Gegenüber dem Reiche ist es nicht souverän, gleich jedem anderen deutschen Teilstaat. Mißachtung des Bundesratsbeschlusses selbst in der Überzeugung, er sei reichsverfassungswidrig, wäre Nichterfüllung einer Bundespflicht gewesen. Das Reich wäre befugt gewesen, das Land zur Beobachtung seines Beschlusses zwangsweise anzuhalten. Das Mittel hierzu war die Bundesexekution, die der Bundesstaat beschließt, der Kaiser vollstreckt.

Um derartige Mißverständnisse zu beseitigen, bezeichnet das positive Staats- und Völkerrecht die allseitige Selbständigkeit nach außen neuerdings nicht mehr mit Souveränität, sondern mit Unabhängigkeit. Auf diese Weise ist es möglich, das Souveränitätsgefühl nicht allseitig unabhängiger, also nichtsouveräner Staaten zu schonen. Auch die Schutz- und

Digitized by Google

Vasallenstaaten, die Nebenstaaten und die Gliedstaaten eines Bundesstaates sind hiernach souverän.

Früher war dies anders. Artikel 1 der Deutschen Bundesakte lautet: „Die souveränen Fürsten und freien Städte Deutschlands vereinigen sich zu einem beständigen Bunde." Das Wort souverän war auf den Antrag Bayerns hin eingefügt, um zum Ausdruck zu bringen, daß der Bund die volle Unabhängigkeit nicht vernichte, ein Staatenbund, nicht ein Bundesstaat sei. So dann auch die Verfassungsurkunden jener Zeit, z. B. die bayrische: „Das Königreich Bayern ist ein souveräner monarchischer Staat."

Mit der Entwicklung des Bundesstaatsgedankens in Europa beginnt der Wandel des Sprachgebrauchs. Die Verleihung der Souveränität nach außen an Montenegro, Serbien und Rumänien bezeichnet der Berliner Vertrag vom Jahre 1878 als Verleihung der Unabhängigkeit. Um seine völkerrechtliche Souveränität zu betonen, gibt König Leopold 1885 seinem Kongostaat den Titel Unabhängiger Staat des Kongo (état indépendant du Congo). In gleicher Weise hat die Algecirasakte vom 7. April 1906 die Souveränitätsfrage von Marokko entschieden: Ordnung, Friede und Wohlstand in Marokko sei nur zu erreichen auf dem Grundsatze der Souveränität und der Unabhängigkeit Seiner Majestät des Sultans. Also Aufrechterhaltung seiner obersten Herrschaft im Innern und seiner allseitigen Selbständigkeit nach außen.

III. So verschieden die Bedeutungen von souverän sind, eins haben sie alle doch gemein: jede von ihnen bedeutet ein Obenanstehen, ein Zuoberstsein. In der wörtlichen Bedeutung von souverän liegt das nicht. Wie suzerän ist es von Haus aus ein mittelalterlich-lateinisches Wort: superanus. Die Ableitung tritt im altfranzösischen sovrains und heute am deutlichsten in seiner spanischen Form soberano noch klar hervor. Superanus bedeutet dasselbe wie superior, also der Obere.

Digitized by Google

In Frankreich erhielt es die engere Bedeutung: der Oberste. Ähnlich wie Majestät wörtlich die größere und erst in seiner weiteren Entwicklung die größte Gewalt heißt. Die engere Bedeutung verdrängte infolge der Umbildung des Lehensstaates zur absoluten Monarchie die weitere. Vorher war souverän jeder Baron, d. h. jeder Grundherr. Jetzt ist es nur der König. Der Franzose Bodin (1530—1597) hat es in diesem engeren Sinne zuerst wissenschaftlich verwendet und wurde dadurch der Begründer des Staatsrechts als selbständiger Wissenschaft.

§ 10. Teilung und Beschränkung der Souveränität.

I. Für die Staatserscheinung am wichtigsten ist die erste Bedeutung von Souveränität, Souveränität im Sinne von Unabhängigkeit in allen Dingen. Der Staat, der sie besitzt, ist unter seinesgleichen Vollgenosse. Er ist vollberechtigtes Mitglied der Völkerrechtsgemeinschaft. Unterstaaten, also nichtsouveräne Staaten sind es nicht. Die Gliedstaaten des Deutschen Reiches sind ausgeschlossen von hoher Politik und bewaffneter Selbsthilfe gegenüber anderen Staaten. Die Staaten der Nordamerikanischen Union können auch nichtpolitische Verträge mit auswärtigen Ländern lediglich bei Genehmigung des Kongresses schließen. Den Teilstaaten der Republiken Mexiko und Argentinien ist überhaupt nur gegenseitiger völkerrechtlicher Verkehr gestattet. In Brasilien bedürfen die Staaten sogar für solche Verträge der Einwilligung des Bundespräsidenten oder Bundesparlamentes. In ähnlicher Weise fehlt Vasallen-, Neben- und Schutzstaaten ein Teil der äußeren Hoheitsrechte.

Seit dem 18. Jahrhundert ist es üblich, diese nur einen Teil der äußeren Hoheitsrechte besitzenden Staaten als halbsouverän zu bezeichnen. Die Wissenschaft des 19. Jahrhunderts hat festgestellt, daß Halbsouveränität in dem gemeinten Sinne

Digitized by Google

eine Ding logischer Unmöglichkeit ist. Das Wort ist in Beziehung gesetzt zu Souveränität im Sinne allseitiger Unabhängigkeit. Wer wie alle jene Staaten nur teilweise unabhängig ist, ist es nicht allseitig, kann also nicht souverän sein. Die Souveränität im genannten Sinne ist nicht teilbar. Halbsouveränität ist Nichtsouveränität, Unabhängigkeit, die völlige Unabhängigkeit, also das, was das Wesen der Souveränität ausmacht, nicht erreicht. Halbsouveräne Staaten sind nichtsouveräne. Versteht man im Ausdrucke halbsouverän das Wort souverän im Sinne von Staatsgewalt, dann ist halbsouverän auch der Oberstaat. Denn auch er besitzt nur einen Teil der Hoheitsrechte. Die Hoheitsrechte sind zwischen ihm und seinen Unterstaaten geteilt. Auch das Deutsche Reich also wäre dann halbsouverän. Vollsouverän würde nur das keine Staatenverbindung darstellende Staatswesen, nur der isolierte Einheitsstaat sein. Souverän wäre dann Belgien, Italien, Frankreich, Spanien usw., aber nicht die Schweiz, die Nordamerikanische Union, die Türkei oder ein anderer Staatenstaat.

II. Ist die Souveränität im Sinne von allseitiger Unabhängigkeit nicht teilbar, so ist Souveränität in diesem Sinne doch beschränkbar. Souveränität heißt nicht Schranken-, sondern Unterordnungslosigkeit. Wenn Preußen mit seinen 17 Stimmen im Deutschen Bundesrate jede Änderung der Reichsverfassung hindern kann und alles, was die verfassungsmäßigen Sonderrechte der privilegierten Gliedstaaten berührt, im Reiche nur geordnet zu werden vermag, sofern diese sonderberechtigten Staaten dem zustimmen, so wird das Reich dadurch noch nicht dem Staate Preußen oder jenen Reservatrechtsstaaten unterworfen, so wenig, wie der Herrscher Untergebener des Parlamentes wird, weil er zum Erlasse von Gesetzen der Mitwirkung des letzteren bedarf. Dadurch, daß ein Staatswesen in einzelnen Angelegenheiten an die Mitwirkung eines anderen Staates gebunden wird, büßt es in

Digitized by Google

diesen Angelegenheiten nicht die eigene Willensbestimmung ein und tritt es daher nicht unter des anderen Herrschaft. Unhaltbar ist es deshalb, wenn die Ungarn behaupten, Realunion und Staatenbund stünden zu ihrer Unabhängigkeit von Österreich im Widerspruche.

Dritter Abschnitt.

Der Verfassungsstaat.

§ 11. Monarchie und Republik.

Selbst heute ist es noch nahezu allgemein üblich, den Unterschied der Verfassungsformen mit dem Franzosen Bodin (§ 9 a. E.), der diese Lehre begründet hat, allein im Zahlenunterschiede der Herrschenden zu erblicken und demgemäß die Monarchie auch wissenschaftlich für das zu erklären, was dieser griechische Ausdruck wörtlich bedeutet, für Einherrschaft. Allein diese Begriffsbestimmung läßt sich nicht halten. Es kommt vor, daß ein Mensch die gesamte Staatsgewalt besitzt und doch nicht Monarch ist, und es begegnet, daß eine Einzelpersönlichkeit nur über einen Teil der Staatsgewalt verfügt und trotzdem Monarch heißt. Der Diktator, ein Cäsar oder Cromwell, befindet sich im Besitze der gesamten Staatsgewalt; nichtsdestoweniger geht ihm die Monarcheneigenschaft ab. Der Fürst der Verfassungsmonarchie teilt einen bedeutsamen Ausschnitt aus der Staatsgewalt mit dem Volke, ist dessenungeachtet aber Monarch.

I. In Wahrheit bedeutet Monarchie in der politischen Sprache ein Doppeltes.

A. Einmal den Staat, in dem das Haupt der vollziehenden Gewalt fürstliche Ehren genießt, fürstliches Staatshaupt ist.

Digitized by Google

Diese Ehrenrechte, vor allem in dem Anspruch auf bestimmte Titel bestehend, haben keineswegs nur formelle Bedeutung. Im Inneren wie nach außen besitzen sie erhebliches sachliches Gewicht.

Das Staatshaupt, das jene Ehren genießt, verfügt beim Volke über größeren Einfluß, als der Staatschef, dem solche Ehren fehlen. Wie sich Norwegen 1905 von Schweden losriß, da lag doch nach dem Grundcharakter, den das norwegische Staatswesen verfassungsmäßig besitzt, nahe, daß der nunmehr völlig selbständige Staat die republikanische Staatsform annehme. Der eine Grund, warum die maßgebenden Kreise sich für Beibehaltung der monarchischen Regierungsform entschieden, war die Anschauung, einem Könige gelinge es leichter als einem Präsidenten, gegenüber einem zerfahrenen Parlamente die Interessen von Staat und Volk zu sichern.

Die andere Ursache, aus der die Staaten statt der republikanischen die monarchische Verfassungsform wählen, liegt in der Festigung, die das Land hierdurch in seiner internationalen Stellung gewinnt. Berlin und Hamburg überragen manch deutschen Kleinstaat an weltwirtschaftlicher Bedeutung. An politischem Einflusse stehen sie hinter ihm zurück. Es fehlt ihnen der politische Faktor der Dynastie. Die Regierung des Landes tritt bei Ausstattung ihres Hauptes mit fürstlichen Ehren in Beziehung nicht bloß zu fremden Regierungen, sondern auch zu fremden Dynastien. Der Präsidentschaft, selbst wenn sie eine erbliche wäre, ist solcher Verkehr versagt. Die Verbindung mit fremden Dynastien ist von Bedeutung, weil die regierenden Häuser ein selbständiges Machtelement des international-politischen Lebens darstellen. Für die internationalen Verhältnisse ist nicht nur die Gruppierung der Staaten, sondern auch die Gruppierung der Dynastien von Einfluß. Gleichgültig ist, wie das in Serbien herrschende Ge-

Digitized by Google

schlecht heißt, ob Obrenowitsch oder Karageorgewitsch. Aber eine Dynastie muß Serbien haben. Es kann keine Republik sein. Nicht allein der Kredit Serbiens im Auslande wird dadurch gehoben, sondern auch das politische Vertrauen der Mächte zu dem jungen Staatswesen wird auf diese Art gefestigt. Die europäischen Großmächte haben die Anerkennung der Selbständigkeit Norwegens 1905 an die Bedingung geknüpft, daß der nunmehr völlig unabhängige Staat bei der monarchischen Verfassung verharre, da diese Staatsform die Gefahr der Störung der europäischen Machtverteilung durch das neue selbständige Mitglied des europäischen Konzertes ganz erheblich herabmindere. Wenn Sachsen, Baden, Hessen, Reuß ä. L., Meiningen und die übrigen Gegner Preußens im Jahre 1866 so glimpflich davonkamen, so verdanken sie dies ihrer Eigenschaft als dynastische Staatswesen. Der Bundescharakter des Deutschen Reiches würde gegenüber dem mächtigen Preußen für unsere Kleinstaaten nicht so gesichert sein, besäßen sie nicht durch ihre monarchische Staatsform mit Preußen gleichsam Standesgleichheit.

Ist aber die äußere Ehrenstellung das Ausschlaggebende, so erklärt sich leicht, wie es in einem Staate mehr als einen Monarchen, ein mehrfaches Königtum geben kann. Erinnert sei nur an die spartanischen Doppelkönige, an das Doppelkaisertum der nachdiokletianischen Epoche Roms. Aber auch später begegnet dies noch. Die Fürsten von Nassau-Usingen und Nassau-Weilburg vereinigten 1803 ihre Länder und regierten sie bis 1816, in welchem Jahre die Linie Usingen erlosch, gemeinsam. Nassau besaß so zwei regierende Herzöge. Die erste deutsche Verfassung ist die Nassaus von 1814. Beide Herzöge haben sie gemeinsam erlassen. Das Deutsche Reich besitzt viele Herrscher. Alle genießen fürstliche Ehren. Das Deutsche Reich ist daher kein aristokratischer, sondern ein monarchischer Bundesstaat. Weil die Zahl nicht ausschlaggebend,

Digitized by Google

ist selbst dann, wenn die Verfassung eines Landes ausdrücklich bestimmt, die Staatsform sei die monarchische, dem Fürsten es unbenommen, ohne Verfassungsänderung und Zustimmung des Landtages auf seine Lebenszeit einen Mitfürsten (Mitregenten) zu erwählen.

B. Monarchie bedeutet aber noch ein anderes. Monarchie bedeutet zweitens den Gegensatz zu Volkssouveränität (§ 9 I C), so viel wie monarchisches Prinzip, Fürsten- oder Herrschersouveränität. Es bedeutet noch, daß die Stellung des fürstlichen Staatshauptes sich nicht vom Volke oder von einem Volksteile ableite, der König nicht Volks-, sondern Eigenkönig, König von Gottes Gnaden sei. Im Staate der Volkssouveränität ist das fürstliche Staatshaupt rechtlich absetzbar, denn es ist Monarch aus vom Volke anvertrautem Rechte. Im Staate des monarchischen Prinzips ist Absetzung des Fürsten durch das Volk Rechtsbruch. Im Staate der erstgenannten Richtung besitzt das Parlament hinsichtlich aller Steuern, auch der bestehenden, die Befugnis, sie willkürlich zu verweigern; im Staate der Monarchensouveränität kann das Parlament nur neue Steuern willkürlich ablehnen.

II. Mit dem Begriffe Monarchie ist auch der Begriff Republik festgestellt. Er bildet zu Monarchie den Gegenbegriff und besitzt demgemäß ebenfalls doppelten Sinn

Einmal bedeutet Republik das Staatswesen, in dem die Staatshäupter keine fürstlichen Ehren genießen. In dieser Bedeutung ist Republik ein Staat ohne gekrönte Staatshäupter. Hier gehören zur Republik nur Aristokratien und Demokratien, Stände- und Volksrepubliken. Und dann ist Republik Staat ohne monarchisches Prinzip, Staat, in dem alle Gewalthaber, selbst die fürstlichen Staatshäupter, ihre Stellung von den Regierten, dem Volke (Prinzip der Volkssouveränität, der Selbstregierung), oder einem nach irgendwelchen Vorzügen fest ausgeschiedenen Volksteile (aristo-

Digitized by Google

kratische Republik) ableiten, in deren Namen regieren. Die Republik in diesem Sinne kann auch Monarchie in der ersten Bedeutung dieses Wortes sein. Die belgische Verfassung von 1831 bestimmt: alle Gewalten gehen vom Volke aus, beruht also auf republikanischem Prinzipe. Trotzdem ist Belgien auch Monarchie — und es wird sogar gewöhnlich so genannt —, weil sein Staatshaupt fürstliche Ehren genießt. Auch Staaten des aristokratischen Prinzipes können insofern monarchisch verfaßt sein. Der Doge (Herzog) von Venedig war fürstliches Staatshaupt, ebenso die Herrscher Spartas.

Der Staat des aristokratischen Prinzips, im Altertum (altrömische Republik) und im Mittelalter (Patrizierherrschaft der Stadtstaaten Genua usw.) zahlreich vertreten, hat sich in die Gegenwart als Rechtsform nicht herüberzuretten vermocht. Durch die Entwicklung des wirtschaftlichen Lebens wurde eine derartige rechtliche Abgeschlossenheit bestimmter Stände unmöglich gemacht. Ungarn und zu einem großen Teile auch England sind nur noch tatsächlich Aristokratien. So kommt es, daß heute im gewöhnlichen Leben Republik und Demokratie als gleichbedeutende Begriffe gebraucht werden. Demokratie ist einmal der Staat ohne fürstliches Staatshaupt, dann die auf Volkssouveränität beruhende Republik oder Monarchie.

§ 12. Der Freiheitsbegriff.

Wie die Begriffe Monarchie und Demokratie, ist auch der Freiheitsbegriff des staatlichen Lebens keineswegs ein einheitlicher.

Er zerfällt in zwei Kategorien. In der einen Richtung bedeutet Freiheit Unabhängigkeit von Willkür dritter. In dieser Hinsicht ist zu unterscheiden bürgerliche Freiheit, d. i. Freiheit von Willkür und Selbstsucht des Nächsten, Freiheit des Privatmannes von seinesgleichen, des Bürgers vom

Digitized by Google

Bürger, und staatsbürgerliche Freiheit, d. i. Freiheit des Bürgers von der Willkür und Selbstsucht der Obrigkeit, der Regierenden.

In der anderen Richtung bedeutet Freiheit nicht Freiheit von Willkür, sondern Freiheit von Unterordnung. Diese Freiheitsart ist dargestellt durch den Begriff politische Freiheit. Politische Freiheit heißt Freiheit des Volkes von Unterordnung unter eine monarchische Gewalt, Selbstregierung des Volkes.

§ 13. Die bürgerliche Freiheit.

Es ist erforderlich, darzulegen, wie diese Freiheitsbegriffe mit dem Staatsbegriffe innerlich zusammenhängen.

Der an erster Stelle genannte Freiheitsbegriff steht mit dem Staate so in Verbindung. Ohne den Staat gäbe es keine bürgerliche Freiheit aller, keine bürgerliche Gleichheit. Ohne Staat würde jeder seinen Willen so durchzusetzen suchen, wie es seine Interessen heischen. Es bestünde für ihn nur die Grenze seiner natürlichen Kraft. Die Folge davon wäre ein fortwährender Kampf. Der Stärkere, der siegt, würde alsbald wieder einen Sieger finden. Die russischen Wirren 1905, die Vorgänge in San Francisco 1906 nach dem Erdbeben ließen die Fürchterlichkeit dieses Zustandes ahnen. So erfüllt die weitaus größte Zahl der Menschen aus der Erfahrung des täglichen Lebens heraus die Überzeugung von der Notwendigkeit einer Abgrenzung ihrer gegenseitigen Willenskreise, von der Notwendigkeit einer Unterordnung. Allein nicht alle, die diese Überzeugung haben, besitzen auch die Kraft, stetig danach zu handeln. Sie wissen, daß eine Ordnung auch ihnen nützt, aber sie handeln der aufgestellten Ordnung im Einzelfalle doch entgegen. Deshalb muß bei den meisten von ihnen auch noch die Vorstellung vorhanden sein, daß nicht nur ein Unterordnungswille, sondern auch ein Unterordnungs-

Digitized by Google

zwang, eine Gewalt vonnöten ist, der die Mittel zu Gebote stehen, die Unterordnung gewaltsam zu erzwingen. Wo aber solche Gewalt vorhanden, da ist der Staat gegeben. Herrschaft, sagten wir in § 31, ist selbständige, mit Verfügung über äußere Zwangsmittel verbundene Befehlsmacht zu eigenem Recht.

Wie sehr dieses Ordnungs- und Staatsgefühl die Menschen erfüllt, zeigen zwei charakteristische Erfahrungstatsachen. Jeder Verbrecher, auch der völlig anarchistisch denkende, will, wenn er zur Verantwortung gezogen wird, regelmäßig nicht ordnungswidrig, sondern ordnungsmäßig, rechtlich, streng nach den Normen der bestehenden Prozeßordnung behandelt werden, alle Vorteile, die ihm diese gewährt, benutzen. Und die Tiefe des allgemein vorhandenen Staatsgefühles beweist der Umstand, daß es der weit überwiegenden Mehrheit der Staatsuntertanen als etwas Selbstverständliches erscheint, daß der Staat berechtigt sei, von dem einzelnen Aufopferung des Lebens zu fordern, wenn es gilt, die staatliche Gemeinschaft zu schützen und zu erhalten. Die große Mehrzahl der Menschen denkt patriotisch und damit, weil ohne physische Macht kein Staat, kein Vaterland bestehen kann, militärisch. Damit die Individuen in ihren Interessen gegeneinander geschützt seien, um ihres durch die Erfahrung ihnen aufgenötigten Schutzbedürfnisses willen besteht der Staat. Antipatriotischer Internationalismus, Antimilitarismus, Streikrecht der Heere im Kriege, und wie sonst die Schlagworte des französischen Antimilitaristen Hervé heißen, sind also Dinge praktischer Unmöglichkeit. Denn sie bedeuten Anarchie, Staatenlosigkeit. Gibt's nirgends ein Staatswesen, nirgends ein Vaterland, dann ist das Schutzbedürfnis unerfüllbar, ohne dessen Befriedigung auch nicht ein Individuum auf die Dauer sein Leben zu fristen vermag.

So gelangen wir zu dem Ergebnis: Es gibt keine natürliche Freiheit aller. Es gibt nur eine natürliche Zügellosigkeit

Digitized by Google

weniger. Freiheit ist kein Menschen-, kein angeborenes, kein vor- oder überstaatliches, sondern lediglich ein Recht im Staat. Ohne Unterordnung keine Ordnung, ohne Ordnung keine Freiheit aller.

§ 14. Die staatsbürgerliche Freiheit.

Die bürgerliche Freiheit erkauft der einzelne durch staatsbürgerliche Unterordnung. Man könnte glauben, damit sei Freiheit gegenüber dem Staate, staatsbürgerliche Freiheit unvereinbar. Allein das Gegenteil ist der Fall. Sie ist dem Zwecke des Staates gemäß. Der Zweck des Staates ist kein unbeschränkter. Der Staat besteht nur um der Beherrschten willen. Diese sind willensbegabte Individuen. Deshalb erfüllt sie nicht bloß die Vorstellung von der Notwendigkeit der Unterordnung, sondern auch ein Drang nach Selbstbestimmung, nach freier Betätigung. Altruismus und Egoismus, Konservatismus und Liberalismus sind die Willensmächte, die das Innere des Menschen beherrschen.

Nicht begeht um deswillen die Staatsgewalt eine Rechtswidrigkeit, falls sie jene Unterordnung bis zur Aufhebung aller Selbstbestimmung steigert, das Individuum zum Staatssklaven erniedrigt. Staatsdespotie, ein Zustand staatsbürgerlicher Unfreiheit des Individuums, läuft dem Wesen des Staates nicht entgegen. Denn der Staat ist Ordnung, und Ordnung verlangt, daß nur die Herrschenden festsetzen, was Rechtens sei. Allein dem Staatszwecke ist ein solcher Zustand nicht gemäß. Er verlangt von den Staatsgewaltinhabern weise Selbstbeschränkung. Sonst entsteht Staatsverdrossenheit bei den Untertanen, Mißtrauen gegen die Herrschaft, die Gefahr der Revolution (§ 32). Die Untertanen wollen nicht von der Willkür des Nächsten befreit sein, um der Willkür der Herrschenden zu verfallen. Sie wollen Unterwerfung unter eine Herrschaft, aber nur so weit, als es ihren gemeinsamen Interessen

Digitized by Google

entspricht. Sie wollen Unterordnung, aber zugleich auch staatsbürgerliche Freiheit, Freiheit von der Gefahr, daß die Staatsgewalt nicht im Interesse der Beherrschten ausgeübt werde.

Diese Freiheit herbeizuführen, kann der Religion, Ethik oder Politik überlassen sein. Aus Glaubens-, Sittlichkeits- oder Klugheitsgrundsätzen üben die Herrschenden dann ihre Gewalt nur im Interesse der Beherrschten. Verfassungsstaat aber heißt ein Staat, der Rechtseinrichtungen trifft, die darauf abzielen, daß die Herrschaft nur im Interesse der Beherrschten ausgeübt werde. Verfassungsstaat ist der Staat, der Freiheit von Willkür und Selbstsucht der Herrschenden auch rechtlich tunlichst sicherstellt. Bürgerliche Freiheit gewährt jeder Staat, auch der verfassungslose; staatsbürgerliche Freiheit nur der Verfassungsstaat.

§ 15. Die politische Freiheit.

Der Verfassungsstaat kann diese Freiheit auf verschiedene Weise sichern, z. B. durch Herbeiführung einer unparteilichen Rechtsprechung auf dem Wege der Trennung der Justiz von der Verwaltung oder durch Ausschluß von Willkür auch in der Verwaltung auf dem Wege der Erledigung wichtiger Entscheidungen nicht durch Einzelpersönlichkeiten, sondern durch Kollegien. Politische Freiheit aber ist dann gegeben, wenn das erwähnte Ziel erstrebt wird auf dem Wege tunlichster Teilnahme der Regierten an der Regierung.

Eine besondere Form dieser Teilnahme ist die Teilnahme des Volkes an der Herrschaft durch die Einrichtung der Volksvertretung, des Parlamentes.

Das Wort Vertreter hat hier eine technische Bedeutung. In der Geschichte der Staatslehre steht dafür Repräsentation. Es wird darunter verstanden ein Vertreten, das als Verkörperung, als alter ego (zweites Ich) des Vertretenen gilt.

Digitized by Google

Der Regent ist einfacher Vertreter des Monarchen, der Deutsche Kaiser gilt nicht als Verkörperung der verbündeten Regierungen. Ebenso ist der Reichskanzler nur einfacher Stellvertreter des Kaisers, wie der deutsche Richter einfacher Vertreter des Herrschers, in dessen Namen er Recht spricht. Aber der Botschafter im Gegensatz zu den übrigen Klassen der Gesandten besitzt Repräsentativcharakter. Die Person des ihn entsendenden Staatshauptes gilt in seiner Person als selbst anwesend. Dem Botschafter werden daher, wenn er Vertreter eines Monarchen, fürstliche Ehren erwiesen. Wie sein Herr, kann er unter Umgehung des auswärtigen Amtes unmittelbar mit dem Oberhaupte des Empfangsstaates verhandeln. Der Richter wird in England noch als Repräsentant des Monarchen angesehen, der englische König gilt in der Person des Richters in jedem Gerichtshofe als gegenwärtig. Der türkische Reichskanzler, Großwesier genannt, ist alter ego des Sultans.

Ebenso nun ist Volksvertretung das Staatsorgan, das rechtlich als alter ego der Gesamtheit der Regierten gilt. Ist Verfassungsstaat im weiteren Sinne der Staat, der irgendwelche Rechtseinrichtungen zum Schutze der Untertanen vor Willkür der Staatsleitung trifft, so ist Verfassungsstaat im engeren Sinne der Staat mit Repräsentativverfassung, der Staat, in dem das Volk durch ein Parlament herrscht.

Der Verfassungsgedanke im weiteren Sinne ist alt. In Lehre und Leben begegnet er schon im Altertum und während des Mittelalters. Bereits Aristoteles lehrt: Freiheit ist, wo nicht Selbstzucht herrscht; Selbstsucht herrscht nicht, wo die Trefflichsten das Regiment führen. Das Ideal wäre also Herrschaft der Besten, eine Monarchie oder Aristokratie der geistig und vor allem sittlich Hervorragendsten; aber solch überragende Menschen gibt es nicht. Deshalb ist nur Volksherrschaft möglich, und diese ist selbstlos lediglich, wenn Ge-

Digitized by Google

setze herrschen, d. h. Volksversammlung und Amtsgewalt nach allgemeinen Beschlüssen handeln, die von ersterer in feierlicher Form erlassen werden und deshalb auch nur schwer abzuändern sind; allein wo die Gesetze herrschen, ist gute Demokratie und damit guter Staat. Das Mittelalter lebt unter monarchischer Herrschaft, denn an der Stelle des Kleinstaates ist der Flächenstaat getreten. Die mittelalterliche Staatslehre Thomas' von Aquino formt den Aristotelischen Lehrsatz daher um: Ein guter Fürst, ein König und kein Despot ist ein Herrscher, der sich an Gesetze hält. Der Neuzeit dagegen gehört erst an der Gedanke: Eine Herrschaft ist nur dann gut, d. h. selbstlos, wenn das Volk durch Repräsentanten daran teilnimmt. Das Repräsentativsystem ist also modern. Sein Ursprung liegt in England. Es geht aus von den Calvinisten, den Puritanern. Sie haben ihre Kirche repräsentativ gestaltet und übertragen nun den Gedanken auf den Staat. Der Name Volksrepräsentation in dem besonderen Sinne von heute hat England zum Ursprungsland.

§ 16. Geschichte des Freiheitsgedankens.

An dem Freiheitsprinzipe — im Gegensatz zum Volksvertretungsgedanken — hat der neuzeitliche Staat nur eine Umgestaltung betätigt. Freiheit gibt es, obschon nicht überall im Umfange der modernen Zeit, bereits im früheren Staatswesen. Nur fehlt ihre Auffassung als allgemeines Untertanenrecht.

Im altorientalischen Staate ist bürgerliche Freiheit (Gerichtsschutz) für jeden freien Volksgenossen vorhanden; dazu treten staatsbürgerliche Freiheiten bevorrechteter Stände (Kasten). Politische Freiheit fehlt; es herrscht absolute oder höchstens durch Gewalten überirdischen Ursprungs (Priester) beschränkte Monarchie. Im griechisch-römischen Staate ge-

Digitized by Google

nießen alle Volksangehörigen Freiheit, und zwar nicht allein bürgerliche und staatsbürgerliche, sondern auch politische. Aber diese ganze Freiheit wird nicht als Individualrecht, sondern lediglich als tatsächliche Wirkung der Staatsart angesehen, denn der Staat war Demokratie.

Im mittelalterlichen Staatswesen begegnen wieder Freiheitsrechte. Aber nur bevorzugte Klassen sind es auch hier, die sie genießen. Bürgerliche Freiheit besitzt jedermann, allein ohne daß sie ein subjektives Recht bildete. Staatsbürgerliche und politische Freiheit stellen ein Recht dar. Die Herrschaft ist zwischen Fürst und Land geteilt, aber das Land tritt rechtlich nur in Erscheinung in der Landschaft, d. h. in bevorrechteten Volksteilen (Adel, höherer Klerus, Städte). Die Auffassung der Freiheit des ganzen Volkes als Recht ist entstanden in den Kämpfen um Bekenntnisfreiheit, welche die Untertanen im 16. und 17. Jahrhundert mit der absoluten Fürstengewalt ausfochten.

Im Altertume war solcher Kampf unmöglich. Der Staat besaß gleichzeitig die Natur der weltlichen und der Kultgemeinschaft und, was Hellas und Rom anlangt, überdies Demokratiecharakter. Im Mittelalter hört der Staat auf, zugleich Kultusverband zu sein. Aber nicht nur er, auch die neben ihm entstandene Kultusgemeinschaft ist streng monarchisch gestaltet. Beide bevorzugen die Stände und knechten das Volk. Noch zentralisierter ist zwar die Herrschaft der neuzeitlichen Monarchie. Sie unterwirft sich die geistliche Gewalt und beseitigt so den mittelalterlichen Gewaltendualismus. Aber die Reformation mit ihrer Aufhebung des Unterschiedes von Priester- und Laientum hat das Individuum als solches religiös verselbständigt und so dem Bewußtsein der Selbständigkeit auch gegenüber dem Fürsten die Wege geebnet. Auf diese Weise entsteht die Auffassung der Freiheit im Staat als subjektives Recht.

Digitized by Google

§ 17. Freiheit und Staatsform.

I. Jede Freiheit im Staate, die bürgerliche, staatsbürgerliche und politische, kann nur eine relative, durch die Anforderungen des Gemeininteresses beschränkte sein. Denn die Freiheit soll einer Mehrheit, nicht nur dem einzelnen zustehen. Die Freiheit im Staate ist also nur möglich in der Form altruistischer Beschränkung. Freiheit der Arbeitswilligen gegen Streik-, der Nichtorganisierten gegen Koalitionszwang, des Wählers gegen Wahlzwang ist lediglich möglich durch Beschränkung der Freiheit dritter.

Anders der individualistische Freiheitsgedanke, wie ihn Theorien und Parteien und nach menschlicher Schwäche alle Individuen nur zu leicht vertreten, wenn ihre persönlichen Interessen, seien es materielle oder ideelle, in Frage stehen.

Die Sozialdemokratie steht trotz ihres Namens, trotzdem sie eine Herrschaft der wirtschaftlichen Gesellschaft, also ein Gemeinschaftsregiment begründen will, gegenüber der bestehenden Staats- und Gesellschaftsordnung durchaus auf dem Boden individualistischer Freiheitstheorie. Sie bekämpft Beschränkungen der Koalitions- und Ausstandsfreiheit aus Rücksichten auf das gemeine Wohl (Armee-, Marine-, Eisenbahn-, Post-, Wasser-, Gas-, Elektrizitätsbetriebe). Sie versteht den bestehenden Zuständen gegenüber unter Freiheit Freiheit des Individuums für sich vom Staate und anderen, aber Gewalt des Individuums für sich über andere, also absolute Freiheit. Nicht anders der Freidenker. Denkfreiheit ist ihm nicht: jeder darf denken, was er will, sondern: jeder muß so denken, wie ich will (Unglaubenszwang). Der Anarchist predigt politische Freiheit, aber nicht in dem Sinne: jeder kann der Partei, welcher er will, sondern jeder muß der anarchosozialistischen angehören. Unter Berufung auf die Freiheit des Individuums wird Ausdehnung der Enteignungsfälle, Wehrpflicht, Ver-

Digitized by Google

sicherungs-, Steuererklärungs- und irgendwelcher anderer Staatszwang bekämpft. Die katholische Kirche verlangt Freiheit der religiösen Vereinsbildung, meint aber damit nur ein Aufhören des staatlichen, dagegen eine Fortdauer des kirchlichen Erlaubniszwanges für Orden, Unterricht und ähnliche Erscheinungen.

Allein die Gattung soll frei sein, nicht nur der einzelne. Das verlangt Beschränkung, Einengung, Unterordnung der einzelnen. Keine Freiheit vieler ohne Ordnung. Diese muß vorgehen. Weithin ragt im Hafen von New York das herrliche Standbild der Freiheitsgöttin: das Wahrzeichen Amerikas. Mit Hoffnung erfüllt es die zagende Seele des Ankömmlings. Aber schwere Täuschung würde der Einwanderer erleben, der glaubte, alle Schranken, alle Fesseln würden nun für ihn fallen. In dem Augenblicke, wo er seinen Fuß auf den Boden des Freiheitslandes setzt, wird er die strenge Ordnung der Einwanderungsgesetze gewahr. In allen Staaten besitzt die Herrschaft das Übergewicht über die Freiheit. Die Verschiedenheit der Staaten beruht lediglich darauf, daß innerhalb der Ordnung der eine Staat bürgerliche oder staatliche Freiheit in größerem, der andere in geringerem Umfange gewährt.

II. Dem Erfordernis von Ordnung und Freiheit, das demnach für jeden Staat besteht, vermag keine der drei Staatsformen, Monarchie, Aristokratie, Demokratie, für sich allein zu genügen.

Jede reine Staatsform hat ihre Vorzüge. Die Monarchie gibt der Staatsgewalt Ruhe und Kraft und damit Ordnung, und sie ist nach Ausreifung auch vor der Versuchung bewahrt, Klassen und Stände höher zu werten, als das Interesse des Ganzen. Die Aristokratie gewährleistet infolge ihrer Standesgeschlossenheit wenigstens das erstere, den kräftig-sicheren Gang der Staatsgeschäfte. Der Vorzug der Volksherrschaft besteht darin, daß sie eine dem Interesse der Beherrschten

Digitized by Google

zuwiderlaufende Ausübung der Staatsgeschäfte verhindert und den Gang der Geschäfte auf den Bahnen des Fortschritts erhält.

Aber jede reine Staatsform schließt auch Nachteile in sich. Gering ist bei der Monarchie die Gefahr der Selbstsucht. Im allgemeinen fällt das Interesse an der Erhaltung der Herrschaft zusammen mit dem Interesse aller an der Erhaltung des Staates. Groß dagegen ist die Gefahr der Willkür und des Festhaltens am Hergebrachten, selbst wenn die Bedürfnisse des Ganzen andere geworden. Noch leichter erliegt dieser zweiten Gefahr die Ständerepublik, bei der noch hinzukommt die starke Versuchung, das Standesinteresse an die Stelle des Staatsinteresses zu setzen. Keineswegs ist gegen diese Versuchung die Demokratie gefeit. Die beiden Extreme, Reichtum mit Bildung und Armut mit Unbildung, können in ihr zur Herrschaft gelangen. Dazu gesellt sich der Mangel an Kraft und Beständigkeit in der Regierungsmaschine. Wo viele mitreden, ist die Regierungsfähigkeit geringer. Und die Mehrheit, die herrscht, wechselt oft und nicht selten jäh, denn wetterwendisch und leicht bewegbar ist die Stimmung der fortwährender Veränderung unterliegenden Volksmasse.

So erhellt: soll die wirkliche Staatsorganisation beiden Organisationsgedanken, dem der Ordnung, wie dem der Freiheit, zugleich vollauf gerecht werden, so muß die Staatsform eine gemischte sein, und zwar muß in Verbindung gesetzt werden Monarchen- und Volkssouveränitätsprinzip. Denn das Ordnungsprinzip ist am besten verwirklicht durch das monarchische Prinzip und dem Freiheitsgedanken vermag allein die demokratische Staatseinrichtung Genüge zu tun.

III. In beiden Richtungen ergibt sich noch nähere Bestimmung.

Ordnung verlangt einen ruhigen Sitz der Herrschaft. Je weniger die Herrschaft dem Streite ausgesetzt ist, um so mehr

Digitized by Google

kann sie ununterbrochen und planmäßig dem Endziel aller staatlichen Tätigkeit, Förderung der geistig-wirtschaftlichen Interessen im Inneren und nach außen, sich widmen. Ruhe und Stetigkeit bilden die Hauptbedingung für bleibende Erfolge des Staates. Deshalb monarchisches Prinzip mit einer Thronstreitigkeiten tunlichst ausschließenden Nachfolgeordnung, d. h. Einzelerbfolge nach Erstgeburtsrecht — selbst bei Regierungsunfähigkeit — aus einem durch natürliche eheliche Abstammung, agnatisches Prinzip und stramme Familienzucht festgeschlossenen und gleichartig gestalteten Geschlechte mit Anfall der Herscherwürde von Rechts wegen und ergänzender Nachfolge des Weiberstammes nach gleichen Grundsätzen.

Auf der anderen Seite fordert der Freiheitsgedanke Vorkehr für eine Ausübung der Staatsgewalt im Gesamtinteresse. Dies wird sichergestellt durch Teilnahme einer größeren Zahl von Beherrschten, unter denen die mittleren Volkskreise überwiegen. Lediglich der Mittelstand, die bürgerliche Gesellschaft, ist fähig, sich dauernd vom Klasseninteresse fernzuhalten. Auch hohe Verstandesbildung und Reichtum reizen zu einseitiger Herrschaftsausübung, und die Gefahr wird gesteigert, je mehr sich Reichtum und Verstandesbildung vereinen. Allein die in den Klassen mittleren Besitzes gleichmäßiger vorhandene sittlich-patriotische Bildung, eine Bildung mehr des Herzens als des Verstandes, ist befähigt, das Sonderinteresse von Individuum und Stand dem Wohle des Ganzen unterzuordnen. Der Normaltypus für den Ordnung und Freiheit dauernd gewährleistenden Kulturstaat ist die Verbindung von Monarchie und bürgerlicher Demokratie. Die Souveränität muß zwischen Fürst und Volk geteilt sein, jedoch mit einem Übergewicht des monarchischen Elements; denn Ordnung geht vor Freiheit. M. a. W. dem Grundgedanken der beiden Organisationsprinzipien Ordnung und Freiheit wird nur gerecht der gemäßigte, nicht der reine Verfassungsstaat. Er liegt vor,

Digitized by Google

wenn das Gottesgnadenkönigtum die Herrschaft mit dem Parlamente teilt, während im reinen Repräsentativstaate das Parlament allein herrscht, d. h. rechtlich über der Regierung steht. Allein die konstitutionell beschränkte Monarchie, nicht die reine konstitutionelle Demokratie stellt eine befriedigende Lösung des staatlichen Organisationsproblemes für den modernen Kulturstaat dar. Nur relative politische Freiheit, nur der monarchische, nicht der rein demokratische Verfassungsstaat ist mit dem Ordnungsgedanken vereinbar. Dies beweist die geschichtliche Erscheinung der vorhandenen konstitutionellen Demokratien selbst. Nach ihrer Rechtsordnung sind sie reine Verfassungsstaaten, in ihrer Wirklichkeit mehr oder weniger stark absolute Volksmonarchien, Diktaturen auf der Grundlage der Volkssouveränität, wie wir alsbald ersehen werden.

§ 18. Der demokratische Verfassungsstaat.

I. Regierung (Staatshaupt, Regierungskollegium) sind der oder die wenigen einzelnen, in deren Auftrag grundsätzlich alle staatlichen Berufsbeamten ihre Amtsbefugnisse ausüben. In jedem Staate, auch in jeder Demokratie, der unmittelbaren (wo das Volk unmittelbar — durch Volksabstimmung — die Staatsgewalt ausübt) wie der mittelbaren (wo das Volk durch ein Parlament herrscht), müssen regierende Einzelpersönlichkeiten vorhanden sein.

Die Herrschaftsausübung erfordert Überlegen oder Handeln, Rat (Wille) oder Tat. Letztere wird gewöhnlich Vollzug, Exekutive genannt. Exekutive ist die handelnde Staatsgewalt. Eine große Versammlung, die Bürger- und die Parlamentsversammlung, kann nur Angelegenheiten erledigen, die der Überlegung bedürfen. Wo individualisierendes, Kenntnis aller Einzelvorgänge voraussetzendes, rasches, energisches, anregendes Tun oder geheimes Vorgehen erforder-

Digitized by Google

lich oder zweckmäßig ist, wie z. B. in der auswärtigen Politik, der Kommandoführung oder bei Handhabung der Polizei, da müssen einer oder einige wenige zuständig sein. Agir est le fait d'un seul et délibérer est le fait de plusieurs, sagt ein in Anschluß an Montesquieusche Gedanken in Frankreich 1789 geprägtes politisches Schlagwort. Daß an dem, was der Überlegung bedarf, eine größere Versammlung mitwirkt, ist zweckmäßig; daß die vollziehende Gewalt wenigen allein zukommt, ist notwendig. Überall finden wir dies auch verwirklicht. Bald ist Exekutivorgan ein kleineres Kollegium — in den Schweizer Kantonen der Kantons- oder Regierungsrat, in der Eidgenossenschaft der Bundesrat, in unseren Hansastaaten der Senat —, bald ist es eine Einzelpersönlichkeit, der Präsident, der Volkskönig, wie z. B. in Belgien und anderen kontinentalen Jungstaaten, den Niederlanden, Rumänien, Serbien, Norwegen, Griechenland usw., aber auch in einem Altstaat: in England seit 1688. In allen Verfassungsstaaten ist das Parlament nur zuständig für Angelegenheiten, deren Erledigung unter einer den Einzelheiten ferner stehenden, langsamen und öffentlichen Behandlung nicht leidet, wozu nach der Natur des Parlamentes als einer Versammlung von Vertretern des Volksganzen die weitere Beschränkung kommt, daß ihm nur die allerwichtigsten Staatssachen vorzulegen sind. Diese Erfordernisse sind besonders gegeben beim Erlasse wichtigster, also oberster Rechtsvorschriften. Von diesem Hauptteil seiner Zuständigkeit kommt es, daß alle dem Parlament zugewiesene Herrschaftsausübung, auch seine Mitwirkung an wichtigen Exekutivakten (Wahlkreiseinteilung, Anlehensaufnahme, Etatsaufstellung, Kriegserklärung, Präsidentenwahl usw.) Legislative und es selbst gesetzgebende Versammlung genannt wird.

II. Auch im demokratischen Verfassungsstaate begegnet uns daher eine organisatorische Gabelung der Staatsspitze.

Digitized by Google

Neben dem umfänglicheren Kollegialorgan des Parlamentes ist ein möglichst zentralisiertes Leitungsorgan vorhanden. Und es entsteht nur die Frage, in welchem Verhältnisse die beiden zueinander stehen. Sind sie sich gleichgeordnet oder besitzt eines die Herrschaft über das andere?

Die Frage ist im demokratischen Verfassungsstaate im letzteren Sinne entschieden. Das Parlament herrscht über die Exekutive und damit allein. Ausschlaggebend ist hierfür ein einziger Rechtssatz. Der Verfassungsstaat ist dann demokratischer Verfassungsstaat, wenn in ihm gesetzlich oder gewohnheitsrechtlich der Satz gilt: Keine Steuer darf für länger als ein Jahr bewilligt werden.

Der Befehl über die Machtmittel des Staates, Polizei und Heer, ist eine sehr wichtige Staatsangelegenheit. Wer über die Streitkräfte des Staates die Leitung besitzt, kann der Freiheit der Untertanen gefährlich werden, seine Macht despotisch gebrauchen. Unmöglich ist, daß die Leitung dem Parlamente zusteht, denn sie ist, wie schon Montesquieu bemerkt, eine Sache mehr des Handelns als des Überlegens. Daher muß der Gefahr auf andere Weise vorgebeugt werden. Die Staatsverwaltung kostet Geld. Steuern müssen hierfür erhoben werden. Die Steuerauferlegung ist eine zur Entscheidung durch das Parlament geeignete Sache. Also ist hierfür das Parlament zuständig. Wenn dieses nun Steuern jederzeit nur auf ein Jahr bewilligen darf, droht der Staatsverwaltung immer der Verlust ihrer Unterhaltsmittel und damit ihrer Kraft. So wird das Staatshaupt dem Parlamente untertan.

III. Allein der Verfassungsgesetzgeber hat weiter erkannt, daß er auf diese Weise die Staatsbürger wohl vor Despotie der Regierung bewahrt, aber der Willkür und Selbstsucht des Parlamentes unterwirft und die durch die Exekutive dargestellte Ordnungskraft des Staates schwächt. Deshalb hat er den demokratischen Verfassungsstaat von vornherein mit

Digitized by Google

Mäßigungseinrichtungen versehen (gemäßigte Verfassungsdemokratie).

Sie sind nicht überall die nämlichen. Als Einrichtungen zur Bekämpfung der Parlamentsdespotie begegnen Zweikammersystem (d. h. Zusammensetzungen aus zwei nach Art und Dauer der Zusammensetzung verschiedenartig gebildeten Abteilungen), Verhinderung der Ständigkeit des Parlamentes durch gänzliche oder teilweise Bestimmung der Dauer der Sitzungsperioden (Sessionen) seitens der Regierung, Ermächtigung des Staatshauptes zur Auflösung der Wahlkammern vor Ablauf ihrer Wahlperioden (Legislaturperioden), Beteiligung der Vollzugsgewalt am Wirkungskreise des Parlamentes durch Gewährung von Initiativ- und aufschiebendem Vetorecht an sie, Beschützung der Verfassung vor Parlamentswillkür im Wege der Schaffung von besonderen Verfassungsänderungsorganen oder im Wege des Vorbehalts der Möglichkeit für das Volk, durch nachfolgende Abstimmung jede Änderungsabsicht zu Fall zu bringen (Verfassungsreferendum in der Schweiz und den nordamerikanischen Gliedstaaten, Einführung des Volksreferendums oder sogar der Volksanregung [des Volksinitiativrechtes] auch für andere Gegenstände der parlamentarischen Zuständigkeit als die Verfassungsänderung). Noch nicht kann das demokratische Staatswesen sich entschließen, als Mäßigungsmittel teilweise Zusammensetzung auch des Unterhauses durch berufständische Wahlkörper (natürlich andere als die zum Oberhause wählenden) anzuerkennen. Selbst die Maßnahme, die erste Kammer aus berufsständischen Wahlen hervorgehen zu lassen, um so die Macht der Zahl durch die Kraft der wirtschaftlichen Zusammenhänge zu mildern, stößt noch auf Widerspruch. Sogar die demokratische Staatslehre bekennt sich bis jetzt nur vereinzelt dazu, auch in der Parlamentszusammensetzung der Tatsache Rechnung zu tragen, daß das Volk

Digitized by Google

nicht bloß individualistisch, sondern auch gruppenmäßig sich gliedert.

Die erforderliche Ordnungskraft des Staates zu heben, versucht die Gesetzgebung, indem sie dem obersten Exekutivorgane eine gewisse Selbständigkeit gegenüber dem Parlamente einräumt. Dem Zwecke mit dient schon das dem Staatshaupte gewährte Initiativ-, Veto- und Auflösungsrecht. Dazu kommen aber: die Steuern dürfen nicht auf weniger als ein Jahr bewilligt werden; die Regierung wird nicht kollegial verfaßt; sie wird auf längere Zeit gewählt; das Staatshaupt erhält rechtliche Unverantwortlichkeit verliehen; es geht unmittelbar aus Volkswahl hervor; es wird überhaupt nicht gewählt, sondern mit Erblichkeit und fürstlichen Ehren ausgestattet. Die konstitutionelle Volksmonarchie in Belgien, den Niederlanden, Rumänien, Spanien und anderen Ländern veranschaulicht uns diese Rechtssätze.

§ 19. Die parlamentarische Regierung.

I. Die gesetzlichen Einrichtungen der Verfassungsdemokratien zur Hintanhaltung der Parlamentstyrannei haben indes geringen Erfolg, den besten noch das Volksreferendum. In höherem Maße erreichen ihren Zweck die gesetzlichen Fürsorgen für Vorhandensein der erforderlichen Ordnungskraft, allein auf einem anderen Wege als dem, den die Gesetzgebung dachte.

Die Ausstattung des Staatshauptes mit Unverantwortlichkeit hebt die Selbständigkeit seiner Person, aber vermindert, ja vernichtet sogar der Regel nach den Einfluß seines Amtes. Es behält nicht einmal seine ursprünglichen Exekutivbefugnisse, sondern muß sie mehr oder minder abtreten an parlamentarische Vertrauensmänner. Die Exekutive geht in größerem oder geringerem Umfange über an einen oder einige wenige Vertrauensmänner des Parlamentes: System der

Digitized by Google

parlamentarischen Exekutive, der parlamentarischen Regierung.

Durch ihr Recht, alle Steuern zu verweigern, auch die bestehenden, kann die Volksvertretung das Staatshaupt nicht nur zwingen, auf materielle Beteiligung an der gesetzgebenden Gewalt zu verzichten, sondern es auch nötigen, ihr einen Anteil an der materiellen Leitung der Exekutive einzuräumen oder die ganze Leitung abzutreten. Nach dem Wesen der Exekutive vermag das Parlament diese Leitung aber nur in der Weise zu übernehmen, daß einige wenige Männer seines Vertrauens die Regierung führen.

Diese Ausübung der Regierung durch parlamentarische Vertrauensmänner ist, wie bereits bemerkt, in verschiedenem Maße möglich, als Nebenregierung oder als Alleinregierung.

A. Die Form der parlamentarischen Nebenregierung bildet die verschwindende Ausnahme. Wir finden sie in der Nordamerikanischen Union. Deren Verfassung kennt schon von Haus aus keine parlamentarische Ministerverantwortlichkeit. Sie hat wohl gleich den europäischen Verfassungsurkunden den Präsidenten mit rechtlicher Unverantwortlichkeit ausgestattet, aber im Gegensatz zu ersteren trotzdem die Minister nicht zu Red und Antwort gegenüber dem Parlamente verpflichtet. Und auch gewohnheitsrechtlich hat sich in der Folge eine solche Ministerantwortlichkeit keineswegs entwickelt.

Den Grund hierfür bildet die Selbständigkeit, die der Präsident aus einer geschichtlich interessanten Verbindung rechtlicher und tatsächlicher Umstände gegenüber dem Kongresse sich errang. Das transatlantische Parlament, der Kongreß, besitzt nach der Verfassung die rechtliche Möglichkeit, einen Gesetzesbeschluß trotz des vom Präsidenten eingelegten Vetos aufrechtzuerhalten. Allein die Voraussetzung hierfür ist, daß der Entwurf nach Einlegung des Vetos in jedem der beiden

Digitized by Google

Häuser mit Zweidrittelmehrheit angenommen wird. Eine solche kommt aber schwer zustande, weil im Kongresse nur zwei zahlenmäßig einander sehr nahekommende Parteien (Republikaner und Demokraten) vorhanden sind.

Deshalb vermochte das Parlament hier trotz des Prinzips der Jährlichkeit der Steuern nur eine Beteiligung an der Regierung neben dem Präsidenten und seinen Gehilfen durchzusetzen.

In anderen Staaten der Volkssouveränität fehlen diese besonderen Hemmungen. Das Staatshaupt wird aus der Regierung völlig ausgeschaltet. Es herrscht parlamentarische Alleinregierung. Was der junge Thiers 1830 gegenüber dem persönlichen Regimente Karls X. als Ziel wollte, das ist in ihnen verwirklicht: Der König herrscht, aber er regiert nicht (Le roi règne, mais il ne gouverne pas). Die gegenwärtige französische Verfassung bezeichnet als eines der Rechte des Präsidenten: er präsidiert den Nationalfeiern (il préside aux solennités nationales). Nach dem Zeugnis Casimir Periers († 1907), also eines Mannes, der es aus bitterer Erfahrung wußte, ist von allen Rechten, die dem französischen Präsidenten von der Verfassung eingeräumt werden, dies das einzige, welches der König frei und persönlich üben kann. Eine Präsidentschaft der Volksfeiern, meint Casimir Perier, sei die Präsidentschaft der französischen Republik geworden.

B. Ob parlamentarische Neben- oder Alleinregierung, ist von Bedeutung für die Organisation der parlamentarischen Exekutive.

Im ersteren Falle sind die vom Parlamente mit der Regierung betrauten Persönlichkeiten keineswegs die Minister. Derjenige, durch den in der Nordamerikanischen Union die Teilnahme des Parlamentes an der Exekutive betätigt wird, ist der Sprecher des Repräsentantenhauses.

Digitized by Google

Nur wo das Parlament die Exekutive so gut wie allein besitzt, wird es durch die Minister vertreten. Das Ministerinstitut ist nicht im Wege tatsächlichen Unbeachtetlassens der Verfassungsbestimmungen hierüber beseitigt. Der äußeren Form nach ist diese Einrichtung einer Regierungsgehilfenschaft des Staatshauptes erhalten und übt daher formell auch der Staatschef alle verfassungsmäßigen Regierungsgewalten aus. Er ist es der Unterschrift nach, der die Beamten ernennt und über die staatlichen Streitkräfte verfügt. Er ist es deshalb formell auch, welcher die Ministerposten besetzt. Aber materiell ist der Staatschef genötigt, nur solche Personen zu seiner Gehilfenschaft zu berufen, die das Vertrauen des Parlamentes besitzen. Er kann gar keine anderen Regierungsgehilfen finden, als solche, die der Parlamentsmehrheit genehm sind. Denn ohne Steuern kann kein Minister regieren.

Nicht im geringsten ist damit gesagt, daß diese Vertrauensmänner gerade Parlamentsmitglieder sein müßten. Dies zeigt sehr deutlich die Verfassung der Schweiz, wo das parlamentarische Regierungssystem sich nicht nur mittelbar aus dem unbeschränkten Steuerverweigerungsrechte des Parlamentes abgeleitet hat, sondern als unmittelbar gesetzliche Vorschrift besteht.

Das Recht der Schweizer Eidgenossenschaft kennt keine Minister, da das Staatshaupt selbst, der kollegial verfaßte Bundesrat, nicht unverantwortlich ist. Direkt das Staatshaupt ist deshalb in der Schweiz das Regierungsorgan, welches von dem Parlamente beeinflußt wird. Die Beeinflussung zeigt sich darin, daß nach jeder Gesamterneuerung des Nationalrates (alle drei Jahre) auch eine Gesamterneuerung des Bundesrates stattthat. Die Bundesratsmitglieder sind somit die Vertrauensmänner des Bundesparlamentes, wie am besten der Umstand zeigt, daß ihnen in der Bundesversammlung beratende Stimme zusteht.

Digitized by Google

Aber auch für England ergibt sich das gleiche. Denn auch jetzt noch gilt dort: wer Minister wird, muß sich einer Neuwahl unterziehen. Ja es kommt sogar vor, daß ein Minister längere Zeit ohne Parlamentssitz ist. Gladstone war als britischer Premier ein halbes Jahr lang, Dezember 1845 bis Juli 1846, nicht Mitglied des Parlamentes. Der Rechtssatz, der sich aus dem unbedingten Steuerverweigerungsrechte der Volksvertretung ableitet, geht auch in England lediglich dahin, daß, solange es das Parlament verlange, der König nur der Volksvertretung genehme Persönlichkeiten zu Ministern ernennen dürfe. Wohl enthält das englische Staatsrecht auch die Regel: das Parlament darf jeden Fremden aus seiner Mitte ausschließen. Allein der Rechtssatz leidet keine Anwendung auf Nichtmitglieder, die amtlich als Vertreter der Krone gegenüber dem Parlamente in der Parlamentsversammlung zu erscheinen befugt sind. Daß die Regierung im Oberhause nur durch Lords, im Hause der Gemeinen nur durch Unterhausmitglieder vertreten werde, diese Regel läßt sich nicht auf den Satz gründen, daß das Parlament Fremde hinausweisen darf, sondern dieser Brauch stellt sich als eine Folge der zwischen beiden Häusern bestehenden Eifersucht dar.

Also nur, wo die Verfassungen es ausdrücklich vorschreiben — und das ist lediglich in wenigen britischen Kolonien, z. B. in Australien, der Fall —, müssen die Männer, die aus Vertrauen des Parlamentes die Regierung führen, auch Mitglieder desselben sein. Das schließt nicht aus, daß die Regierungsleiter tatsächlich fast ausnahmslos Parlamentsmitglieder sind. Es ist dies naheliegend. Das größte Vertrauen werden die Parlamentsmehrheiten denen entgegenbringen, die innerhalb des Parlamentes sich des größten Vertrauens erfreuen. Regelmäßig werden also die Parteiführer die tatsächlichen Träger der parlamentarischen Exekutive sein.

II. Ob nun Parlamentsmitglieder oder nicht, bedeutender

Digitized by Google

ist ein zweiter Unterschied. Die parlamentarische Regierung weiteren Sinnes zeigt noch eine andere Gliederung. Sie betrifft die tatsächliche Stellung, welche die vom Parlamente mit der Exekutive betrauten Persönlichkeiten zum Parlamente einnehmen. Entweder sind sie sachlich Diener des Parlamentes. Wir nennen dies parlamentarische Regierung im engeren Sinne. Oder sie sind nur formell Diener der Kammern, materiell dagegen ihre Herren und lediglich Diener unmittelbar des Volkes. Das Volk regiert hier direkt durch die Wahlen, nicht mehr durch das Parlament. Wir nennen dies Parteiführerregierung. Ihr Hauptfall ist die Kabinettsregierung, dann vorliegend, wenn die Parteiführer dem Kabinette des Staatshauptes angehören, d. h. die Parteiführer Minister sind.

A. Um von der letzten Form zuerst zu sprechen, so liegt sie vor in alten Volksstaaten mit sich mäßigenden Parteimehrheiten. Sie haben erfüllt, was der bahnbrechende Theoretiker des parlamentarischen Regierungssystems, Chateaubriand, als Ziel der Entwicklung meinte, wenn er 1816 schrieb: Die Minister müssen im Grunde die Herren der Kammern, der Form nach ihre Diener sein (Les ministres doivent être maîtres des chambres par le fond et leurs serviteurs par la forme).

Will eine Partei sich länger im Besitze der Herrschaft erhalten, dann muß sie die Führung der Geschäfte an ihre Häupter abtreten. Das britische Parlament war in solcher Mäßigung bislang vorbildlich. Wohl werden die Minister von ihm nur wie Mitglieder und nicht als das, was sie rechtlich sind und heißen, als „Seiner Majestät Diener" (His Majesty's Servants) behandelt. Aber die Volksvertretung hat sie in längerer, mit dem Jahre 1841 einsetzender Entwicklung zu bevorrechteten Mitgliedern erhoben. An den meisten Sitzungstagen der Woche dürfen lediglich Minister Anträge stellen. Das Initiativ-

Digitized by Google

und Interpellationsrecht der übrigen, der „einfachen" Mitglieder ist also stark beengt. Und Anträge finanziellen Charakters können seit 1866 überhaupt nur vom Ministerium ausgehen. Die Parteien selbst sind in dieser Hinsicht auf Wünsche (Resolutionen) beschränkt. Ein Herr ist im Lande, der Ministerpräsident.

Diese Form ist der Hauptfall. In der Nordamerikanischen Union begegnet natürlich eine Abweichung. Dort hat das Parlament, wie wir sahen, nur eine Nebenregierung. Die Parteiführer sitzen daher nicht im Kabinette. Die Exekutive ist geteilt zwischen dem Sprecher des Unterhauses und dem Präsident. Jeder von beiden bestellt sich Gehilfen. Der Sprecher, der als Führer der Parlamentsmehrheit die den Departements (Sekretariaten) der präsidentiellen Regierung entsprechenden Parlamentsausschüsse (Komitees) besetzt, wählt als seine Gehilfen, also gleichsam als Parteiführerminister die Vorsitzenden der zwei wichtigsten Komitees. Es sind dies die Vorsitzenden der beiden Finanzausschüsse, des Ausschusses für die Wege und Mittel (ways and means), d. h. für die Einnahmen, und des Ausschusses für die Appropriationen, d. h. wörtlich für „Zueignung" (nämlich: der Einnahmen an gewisse Ausgaben), also für Ausgaben. Die Hauptgehilfen des Präsidenten in der Staatsleitung, gleichsam die Präsidenten-, die Kabinettsminister, sind der Staatssekretär als der Minister des Auswärtigen und der Schatzsekretär als der Minister der Finanzen. Sie arbeiten mit den Vorsitzenden der beiden Komitees zusammen, also ein Doppelministerium.

B. Wo jene Mäßigung der Parlamentsmehrheiten ganz oder vorzugsweise fehlt, da führt das Parlament selbst die Exekutive.

Es wäre falsch, hierin einen Vorteil für das Staatsganze zu erblicken. Das andere System bringt einen Vorteil mit sich. Er heißt Regierungsbeständigkeit und Ausschluß von

Digitized by Google

Parlamentstyrannei. Nur gegen Ende der Wahlperiode, wo es gilt, die eigene Wiederwahl zu sichern, da tritt die Parteiselbstsucht hervor. Das höhere Interesse des Gleichgewichtes im Staatshaushaltsplane wird dann Ausgaben zuliebe geopfert, die nicht die Sache, aber die Erhaltung des Zutrauens der Wählermassen fordert. Bei dem ersten Systeme aber herrscht Parteiwillkür auch im Laufe der Legislaturperiode und Regierungsunbeständigkeit fortwährend. Kurzlebige Ministerien, Unverläßlichkeit der äußeren Politik, nie zur Vollendung gelangende Gesetzgebungswerke, dürftige Augenblicksgesetze, Verwendung der Amtsstellen zur Entlohnung der Wahlagenten, parteiliche und egoistische Amtsausübung, das sind die Merkmale dieser Parteiwechselwirtschaft. Vor allem aber macht sich eine tatsächliche Nebenregierung, also ein Eingreifen in die Verwaltung, seitens der einzelnen Abgeordneten geltend. Sie treten außerparlamentarisch an die Hauptregierung mit Wünschen heran, deren Erfüllung eine planmäßig und zielbewußt vorgehende Geschäftsführung lahmlegt. Es sind die romanischen Demokratien, Frankreich, Spanien, Italien usw., in denen diese Erscheinungen nur allzu deutlich hervortreten.

III. Und nun das Ergebnis.

Was durch die Ausmündung des rein demokratischen Verfassungsstaates in die Parteiführerregierung bestätigt wird, ist die Tatsache von der Notwendigkeit einer der Freiheit vorgehenden Ordnung, von der Möglichkeit nur einer beschränkten politischen Freiheit (§ 17 a. E.). Auch das parlamentarische Staatsschiff braucht am Steuer eine feste Hand. Das Kennzeichnende des Parteihäupterregiments ist Vereinigung der Staatsherrschaft in der Hand einiger weniger um der Regierungsbeständigkeit willen. Das Parlament selbst ist tatsächlich ausgeschaltet. Denn jede Auflehnung gegen den Willen ihrer Führer stellt die Parlamentsmehrheit vor die Möglichkeit

Digitized by Google

der Auflösung und damit vor die Gefahr des Überganges der Herrschaft auf die Gegner. Es sind tatsächlich nur die Wähler, die über das Schicksal der Kabinette entscheiden. Nach der Wahl sitzt das Kabinett fest im Sattel. Die repräsentative Demokratie stellt deshalb in Wahrheit eine Parteihauptherrschaft, eine tatsächliche absolute Wahlmonarchie auf (Legislatur-) Perioden, eine periodische Diktatur dar.

Sie ist weit entfernt von dem Grundgedanken des Verfassungsstaates (§ 14 a. E.): Schutz gegen Selbstsucht und Willkür. Sie ist Despotie; ein griechisches Wort, mit dem seit der hellenischen Staatslehre jede selbstsüchtige Herrschaftsausübung bezeichnet wird. Und sie ist Tyrannis; ebenfalls ein griechisches Lehnwort, das ein Doppeltes bedeutet: einmal die im Widerspruch mit der bestehenden Staatsrechtsordnung erworbene, also die usurpierte Herrscherstellung, und dann — und das gilt hier — den selbstsüchtig verfahrenden Herrscher. Der herrschende Parteiführer ist tatsächlich frei von jeder Verantwortung gegenüber der Volksvertretung. Jede Äußerung des Mißtrauens gegen und jede Kontrolle über ihn bringt die Gefahr des Kabinettsrücktrittes und damit für die Partei das Risiko des Herrschaftsverlustes. Die Ministerkrisis ist zugleich Majoritätskrisis. Das Parteihaupt kennt nur einen höheren Willen über sich, den sich nur periodisch äußernden Willen der Wählerschaft. Allein vor dem Volke selbst hat es sich zu beugen. In Belgien, Holland, England und anderen Staaten mit verhältnismäßig dauernden Ministerien entscheiden nur mehr die Wähler über das Schicksal der Kabinette. Selbst aus Frankreich kommen nicht selten Klagen über die Ausschaltung aller parlamentarischen Kontrolle des Staatshaushaltes usw. Der moderne französische Ministerpräsident ist mächtiger, als es der absolute Monarch des alten Frankreichs war.

Digitized by Google

§ 20. Der monarchische Verfassungsstaat.

I. Sobald im Verfassungsstaate der Rechtssatz fehlt, daß die Volksvertretung befugt ist, alljährlich alle Steuern zu verweigern, auch die für Ausgaben, die nach bestehendem Rechte gemacht werden müssen, besitzt das Parlament nicht mehr von Rechts wegen die Kraft, das Staatshaupt zu zwingen, sich ihm in allem und jedem zu fügen.

Was die Volksvertretung behält und um der Volksfreiheit, insbesondere um einer wirksamen Kontrolle willen behalten muß, ist die Befugnis, die Willkür des Staatshauptes dadurch zu hemmen, daß sie die für neue Ausgaben erforderlichen neuen Mittel gar nicht oder nur unter „Bedingungen" gewährt. Damit diese Befugnis nicht auch zur Bedingung des parlamentarischen Regierungssystems führe, muß der Staatshauptstellung eine andere Grundlage als die der Volkssouveränität gegeben, d. h. das Staatshaupt von dem Rechtssatze befreit werden, daß es im Namen des Volkes herrsche. Denn solange dies der Fall ist, besitzt der unmittelbar aus der Volksmeinung hervorgehende Parlamentswille höhere politische Kraft als der Staatshauptwille. Lediglich, wenn dieser nicht vom Volke sich ableitet, ist die monarchische Gesinnung als Ausdruck des Ordnungsgedankens beim Volke stark genug, um dem Parlamentswillen, d. h. dem Selbstbestimmungsdrange des Volkes die Wage zu halten. Gewiß beruht die Existenz der Herrschaft nicht auf dem Willen des Herrschers, sondern auf der Meinung des Volkes. Nicht einen einzigen Tag könnte die Herrschaft bestehen, wenn sie nicht von der Volksüberzeugung von der den Menschen nach ihrer Erfahrung innewohnenden Vorstellung getragen wäre, daß sie um ihrer selbst willen in einem Zustande der Herrschaft leben müssen. Denn die Gewalt der Gesamtheit der Beherrschten ist immer größer als die Gewalt eines oder weniger einzelner. Allein

Digitized by Google

vergessen darf auch nicht werden, daß es Völker gibt, in denen der sittliche Gedanke der Anhänglichkeit an das Herrscherhaus, die dynastische Gesinnung ebenso mächtig wirkt, wie das Kraftgefühl natürlicher Überlegenheit. Solche Völker sind die der Verfassungsstaaten des monarchischen Prinzips.

Die Möglichkeit, nach Überlegenheit zu streben, fehlt dem Parlamente auch in diesen gemäßigt konstitutionellen Monarchien nicht.

Wie in ihnen einerseits gilt: was die Kammern bewilligen müssen, nämlich die Mittel für bestehende Einrichtungen, das dürfen sie auch nicht bedingt verweigern; so kann in ihnen ebenso nur Rechtens sein: was das Parlament völlig frei verweigern darf, nämlich neue Mittel für neue Ausgaben, dessen Bewilligung darf die Volksvertretung auch von frei gewählten Bedingungen und demgemäß auch von der Bedingung der Entlassung eines Ministers oder der Bildung des Ministeriums aus Vertrauensleuten des Parlamentes abhängig machen.

Hieraus erklärt sich, daß die Verfassungsmonarchie ihrer Rechtsordnung mehr oder weniger dieselben Vorbeugungsmittel eingliedert, durch die der reine Verfassungsstaat versucht, einem Parlamentsterrorismus entgegenzuwirken (§ 18 III): Zweikammersystem, Bestimmung der Dauer der Sitzungsperioden durch den Herrscher, Ermöglichung des Appells vom Parlamente unmittelbar an das Volk im Wege der Auflösung usw. Trifft der Staat des monarchischen Prinzips derartige Hemmungsvorrichtungen, dann ist er auf der anderen Seite in der Lage, in der Zuerkennung des Wahlrechtes ohne Gefahr des Massendespotismus weiter zu gehen, als der reine Verfassungsstaat. Denn in der Krone besitzt bei ihm die Staatsordnung einen festen Stützpunkt.

II. Überblicken wir das Ganze, so tritt mit voller Klarheit die überraschende Tatsache hervor, daß der wahre Verfassungs-

Digitized by Google

staat, wie ihn Montesquieu beschrieb und der französische Konstitutionalismus in die Tat umsetzen wollte, allein der monarchische, d. h. aus Volkssouveränität und Eigenkönigtum gemischte ist.

Der Name Verfassungsstaat kommt von dem im letzten Ende auf den englischen Staatsphilosophen Locke zurückgehenden Satze der französischen Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte des Jahres 1789: Jede politische Gesellschaft, in der die Gewährleistung der Menschen- und Bürgerrechte nicht gesichert, noch eine Trennung der Gewalten bestimmt ist, hat keine „Konstitution" (Verfassung). Das will sagen: keine gute, keine wahre, keine zweckmäßige Verfassung.

Verlangt ist also Trennung, d. h. Gleichheit der Gewalten. Nicht im Sinne einer absoluten Trennung, einer gegenseitigen Isolierung von Legislative und Exekutive, sondern im Sinne Montesquieus, als ein Verhältnis des Zusammenarbeitens von Legislative und Exekutive auf dem Boden des Gleichgewichtszustandes. Die reinen Konstitutionalisten in Deutschland wie selbstverständlich im Ausland glauben, dieser Grundsatz der Gleichheit finde im demokratischen Verfassungsstaate und nur in ihm Verwirklichung. Eine Selbsttäuschung sonder, gleichen! Wo hat denn der König von England oder Belgien- oder der Präsident der Französischen Republik eine der Gewalt des Parlamentes die Wage haltende Machtstellung? Die Herrschaft ist tatsächlich nicht geteilt, sondern vereint. Exekutive und Legislative liegen in der Hand des Parlamentes oder genauer des Premierministers. Nur die Nordamerikanische Union macht hiervon eine gewisse Ausnahme.

Anders dagegen die verfassungsmäßig beschränkte Monarchie. Innerhalb der Ordnung gewährt sie nicht nur einzelnen extremen Klassen, der städtischen Hochfinanz, wie in Frankreich, dem ländlichen Großgrundbesitz, wie in England,

Digitized by Google

dem Proletariat, wie augenblicklich in Italien, sondern grundsätzlich allen Klassen die mit dem Gesamtinteresse vereinbarte politische Freiheit. Sie verhindert den Absolutismus der Exekutive wie den Absolutismus des Parlamentes.

Der deutsche Verfassungsstaat ist es, der versucht hat, das große Problem der Vereinigung von Ordnung und politischer Freiheit des Volkes staatsrechtlich zu lösen.

In die Wirklichkeit umsetzen läßt sich dieser Gedanke staatsrechtlicher Verbindung von monarchischem Prinzip und von Volksherrschaft freilich nur bei Vorhandensein eines rein ethischen Faktors, der „Vaterlandsliebe in Form einer Verfassungstreue", die bei dem einen Teile Volks-, bei dem anderen dynastisches Gefühl auslöst.

Lediglich wenn beide Teile in dieser Weise von gemeinsamem Staatsbewußtsein getragen werden, ist denkbar, daß Fürst und Volk das politische Gebot erfüllen, von dem Sein und Nichtsein der konstitutionell beschränkten Monarchie abhängt: Zusammenarbeiten; Verständigung zwischen Volksvertretung und Krone. Wohl gehört es zu den schwierigen Fragen der Politik, die Grenzen zu bestimmen, bis zu welcher der eine, bis zu welcher der andere Teil Zugeständnisse zu machen hat. Aber eine Grenze muß gefunden werden, die Teile müssen sich verständigen, sobald es sich um Angelegenheiten handelt, deren Erledigung einen Aufschub nicht gestattet. Sonst wird das Staatswesen in schlimmste Verfassungskämpfe gestürzt. Die Verständigung bildet ein unentbehrliches Element des gemäßigten Konstitutionalismus. Treffend hat Fürst Bismarck bemerkt: „Wer das Ansehen der Kompromisse nicht ehrt, der ist für eine konstitutionelle Verfassung nicht reif. Denn das Verfassungsleben besteht aus einer Reihe von Kompromissen."

Daß in der Verständigungsnotwendigkeit eine Schwäche des monarchischen Verfassungsstaates gegenüber der Kabinetts-

Digitized by Google

regierung liegt, ist damit genugsam angedeutet. Es ist kein Zufall, daß in Staaten mit Kabinettsregierung bewegliche, d. h. nach dem Ausgabenbedarf des Jahres wechselnde Hauptsteuern häufiger zu finden sind, als in Verfassungsmonarchien. Hier bringt die Notwendigkeit jährlicher Festsetzung leicht Kämpfe zwischen Regierung und Parlament mit sich. Solche Gefahr vermeidet man lieber, und so bleibt es beim System fester Steuern und ihrer Ergänzung durch Anleihen. In den anderen Staatswesen entscheidet der Wille eines Mannes, des Premierministers. Er setzt das finanzpolitisch Zweckmäßige ohne Schwierigkeit durch.

Allein diese Schwäche des monarchischen Verfassungsstaates wird reichlich überhöht durch den Vorzug, den er allein sicher gewährt durch den Schutz gegen absolute Herrschaft irgend eines Herrschaftsorganes. Um diesen Preis mögen Kämpfe hingenommen werden.

Und dann wollen wir doch nicht vergessen: bis jetzt ist es im Deutschen Reiche noch immer gelungen, die Gegensätze im Wege Rechtens zu überwinden, obwohl im Reiche mangels eines Oberhauses die rein demokratische Einrichtung des Reichstages der rein monarchischen des Bundesrates unvermittelt gegenübersteht.

III. Zum Schlusse sei noch auf einen bezeichnenden Einzelunterschied zwischen monarchischem und demokratischem Verfassungsstaate hingewiesen, der zugleich aber doch ein unerläßliches Erfordernis aller Staaten erweist. Es ist die Verschiedenheit der Ministerialorganisation.

In dem Verfassungsstaate des monarchischen Prinzipes besitzt der Vorsitzende des Ministerrates gegenüber seinen Kollegen lediglich formelle Vorrechte. Nur in kleineren Staaten, wie in Hessen und Coburg-Gotha, kommt es vor, daß ihm im Verhältnis zu den übrigen Departementschefs ein Recht der Oberaufsicht und damit z. B. ein Recht der Akteneinsicht zu-

Digitized by Google

steht. Im allgemeinen ist jeder Minister innerhalb seines Geschäftskreises allein zuständig. Ob fachmännische oder nichtfachmännische Schulaufsicht, so groß die politische Bedeutung dieser Frage, der Geschäftszweigminister ist befugt, sie ohne Beirat des Ministerpräsidenten zu ordnen. Allein er ist dafür verantwortlich. Es gibt keine gemeinsame Verantwortlichkeit. Jeder Minister kann bleiben, wenn der Ministerpräsident zurücktritt. Im Staate der Kabinettsregierung dagegen sehen wir, daß der Ministerpräsident über den übrigen Kollegen steht. Er und nicht das Staatshaupt wählt sie aus. Tritt er zurück, so müssen auch sie ihren Posten verlassen. In allen die allgemeine Politik berührenden Ressortfragen sind alle Minister verantwortlich und daher alle befugt, daran mitzuwirken.

Warum dieser Unterschied? Er erklärt sich aus dem Wesen des parlamentarisch regierten Staates. In Staaten ohne parlamentarisches Regierungssystem ist das Staatshaupt das Organ, in welchem die erforderliche Einheit der Staatskraft sich verkörpert. Hier bedarf es daher keiner festen Einheit innerhalb des Ministeriums. Im parlamentarisch regierten Staatswesen dagegen fehlt solche Zusammenfassung der Staatskräfte in der Hand des Staatshauptes. Die Leitung der Staatsgeschäfte liegt nicht bei ihm. Kein Staat kann aber ohne Einheit der Exekutive bestehen. Darum muß hier das Ministerium einheitlich organisiert sein: Einheitlichkeit der politischen Anschauung, gemeinsame Zuständigkeit und Verantwortlichkeit für alle wichtigen Fragen und, damit das alles möglich sei, Überordnung eines Ministers über alle anderen.

Die Gestaltung folgt aus dem Wesen der Parlamentsregierung. Sobald oder soweit sie fehlt, suchen wir diese Organisation vergeblich. Der Präsident der Nordamerikanischen Union ist auch materiell der Leiter der Exekutive. Die Departementschefs sind daher nicht kabinettsmäßig verbunden. Es fehlt die

Digitized by Google

solidarische Verantwortung. Keiner von ihnen ist Vorgesetzter der anderen. Im Deutschen Reiche steht ein Minister über den anderen. Der Reichskanzler ist Vorgesetzter der Staatssekretäre. Aber den Grund hierfür bildet nicht das parlamentarische Regierungssystem. Der Kaiser ist wahrlich nicht nur Statist. Der Grund liegt in anderem, im Bundescharakter des Reiches. Den Einzelstaaten gegenüber tut eine einheitliche Vertretung der Reichsexekutive not. Die Ähnlichkeit ist allein eine äußerliche. Sie beschränkt sich auf den einen Punkt. Keineswegs besteht das Prinzip solidarischer Zuständigkeit und Verantwortlichkeit für wichtige Fragen. Gleichzeitiger Amtswechsel ist durchaus nicht notwendig. Der Rücktritt des Reichskanzlers verlangt nicht auch den Rücktritt der Staatssekretäre.

Was das eine Beispiel aber wieder bestätigt, das ist die Notwendigkeit der Ordnung, der Einheit. Dieser Gedanke darf im konstitutionellen Staatswesen vor allem auch nicht bei Bestimmung der Art und Weise des Bildens und Zusammensetzens der Volksvertretung vergessen werden. Bei der Wahlrechtsgestaltung ist scharf zu beachten, daß das Wahlrecht in erster Linie nicht Individual-, d. h. hier Partei-, sondern Gesamtinteressen zu dienen hat. Daher kein Wahlrecht, das die Bildung großer Mehrheiten erschwert. Deshalb das Verhältnis-(Proportional-)Wahlprinzip nur dann, wenn zugleich der ganze Staat zum einzigen Wahlkreis erklärt wird. Seit die Parteien an der Gestaltung des Wahlrechtes mitwirken, tritt der Gedanke, daß es in erster Linie um des Gemeinwohls willen besteht, mehr in den Hintergrund, als dem gemeinen Besten frommt.

Digitized by Google

Vierter Abschnitt.
Staat und Individuum.

§ 21. Die Grund- und Freiheitsrechte im allgemeinen.

Im vorigen Paragraphen führten wir Art. 16 der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789 an, der die Grundgedanken aller modernen Staatsgestaltung enthält: „Ein Staat, in dem die Gewährleistung der Rechte des Menschen und des Bürgers nicht gesichert wird und die Trennung der Gewalten nicht verordnet ist, hat keine Verfassung." Also gehört zum guten Verfassungsstaate außer der Teilung der Gewalten noch ein zweites, Verhinderung des Mißbrauches der Staatsgewalt auch in der Weise, daß bestimmt wird: der Staat darf in gewisse Betätigungsgebiete der Untertanen nicht willkürlich, durch dieses oder jenes Organ, sondern allein in bestimmter Form, grundsätzlich nur durch die höchsten Staatsorgane, und zwar auch durch sie lediglich im Wege einer Übereinstimmung beider, also nur im Wege des Gesetzes eingreifen. Zu bestimmten Organisations- müssen bestimmte Verhaltungsprinzipien, zu festen Grenzen zwischen den Staatsorganen feste Grenzen zwischen Staatsorganen und Untertanen treten.

Diese Grenzen begegnen unter verschiedenem Namen. Sie heißen Grund- und sie heißen Freiheitsrechte. Beide Begriffe decken sich keineswegs.

I. Grundrechte, im heutigen Sinne definiert, sind Ansprüche der Staatsangehörigen gegen den Staat, die ihnen grundgesetzlich verliehen sind.

A. „Grundrechte" hängt also mit Staatsgrundgesetz zusammen. Dieser Ausdruck ist englisch-amerikanischen Ursprungs. Er begegnet zuerst bei den um ihre Bekenntnisfreiheit im 16. Jahr-

Digitized by Google

hundert mit dem Staatshaupte streitenden Puritanern, aber nicht in der Einzahl, sondern in der Mehrzahl: Grundgesetze. Das schließt aus, daß die Puritaner das Wort auf den Vertrag beziehen, durch den das Volk die Herrschaft auf das Staatshaupt überträgt, oder gar auf den Staatsgründungsvertrag. Die Staatsvertragstheorie ist in ihren Anschauungen noch nicht ausgebaut. Sie verwenden den Ausdruck Grundgesetze daher noch nicht technisch, sondern übernehmen ihn aus dem politischen Leben der Heimat in dem Sinne, den dessen Sprache mit dem Worte verband, d. h. zur Bezeichnung von Verträgen und Gesetzen, in denen die Könige den höheren Volksklassen Vorrechte verliehen oder feierlich bestätigten. Grundgesetz (fundamental law) heißt allgemein gebräuchlich Rechtsnorm von hervorragender Wichtigkeit.

Diese Bedeutung behielt das Wort auch, als es daneben eine andere, engere und technische Bedeutung erhielt. Die nach Amerika auswandernden Puritaner nannten die Abmachungen, durch die sie sich gegenseitig zu gemeinsamer Siedlung verpflichteten, Pflanzungsverträge (plantation covenants). Diese Verträge waren Gründungsverträge. Es lag nahe, daß auf sie der Ausdruck fundamental law übertragen wurde. Dann war er zeitlich verstanden.

In der Tat finden wir, wie der Vertrag, durch den aus Massachusetts ausgewanderte Puritaner am 14. Januar 1638 die Pflanzung (d. h. Kolonie) Connecticut gründeten, den Namen fundamental orders, d. h. Grundbestimmungen führt. Von einem Advokaten verfaßt, der unter den Siedlern sich befand, enthielt die Vereinbarung eine genaue Organisationsordnung für die Pflanzung. Aus ihr wurde die Charte, d. h. der Brief (will sagen: Brief mit Freiheitsrechten) König Karls II. von England für Connecticut vom Jahre 1662, um — inhaltlich unverändert — 1776 vom freigewordenen Volke von Connecticut feierlich als „Konstitution" bestätigt

Digitized by Google

zu werden. Da die aus dem römischen Staatsrechte in die mittelalterliche Staatslehre übernommene und von der neuzeitlichen Wissenschaft beibehaltene Wendung rem publicam constituere nicht bloß den Staat einrichten, sondern auch einen Staat errichten hieß, verband sich, als die Konvente der neuen transatlantischen Freistaaten 1776 insgesamt Konstitutionen erließen, mit jedem solchen Erlasse die Vorstellung einer Staatenerrichtung. Zugleich stand damals die Theorie vom Sozialvertrage als dem Urgrund allen sozialen Lebens auf ihrer Höhe. So war selbstverständlich, daß in dem Verkündigen der Konstitution durch das zusammengekommene Volk (Konvent) der Abschluß eines Grundvertrages, der Erlaß eines Grundgesetzes erblickt wurde und auf diese Weise als Wechselausdruck für Konstitution die Einzahl „Grundgesetz" aufkam.

Der Name konnte für Konstitution auch gewählt werden, wenn es sich um Erlaß einer Verfassung in einem schon länger bestehenden Staatswesen handelte. Denn die Lehre vom Gesellschafts- oder Staatsvertrage war von ihren hervorragenden Vertretern mit Ausnahme Lockes, also von Grotius, Spinoza, Hobbes, Pufendorf, Wolff, Rousseau keineswegs geschichtlich gemeint. Logisch, rational, d. h. zum Zwecke der besten Erkenntnis seines Wesens, meinen sie, sei der Staat auf einen Vertrag der Individuen zu „gründen".

Daß bei der Benennung der Verfassungen als Staatsgrundgesetzes die Vorstellung maßgebend war, die Verfassung besitze nach dem logischen Wesen des Staates die Natur eines Staatsgründungsvertrages, beweisen die Vorschriften der Konstitutionen über Abänderung ihres Inhaltes. Ist die Verfassung der staatsgründende Vertrag, dann kann sie nicht der gewöhnliche Gesetzgeber, sondern nur das Volk selbst abändern.

B. Grundrechte sind von diesem Standpunkte aus Gründerrechte, also Rechte, die der Staatsbürger schon vor dem Staate hatte oder, wie wir nach der rationalen Vorstellung der

Digitized by Google

Staatengründung sagen müssen, die der Mensch auch hätte, wenn er nicht im Staate lebte; Rechte früher, als die positiven Gesetze, wie sie die französische Verfassung von 1848 nennt, also „angeborene", „natürliche", „Menschen"-Rechte. Sie verwandeln sich durch den Eintritt des Menschen in den Staat in Bürger-, d. h. geschützte Rechte, ohne jedoch ihre Unentziehbarkeit zu verlieren. Der Preis, um den der Mensch ihren Schutz erkauft, ist nur, daß sie beschränkbar im Gemeininteresse werden.

C. Heute ist diese Auffassung der Grundrechte verlassen, auch in Frankreich. Die deutschen Verfassungen hatten sie nie vertreten. Hier war von vornherein erkannt, daß die Menschen von Natur verschieden sind und es daher logisch unmöglich sei, vor- und außerstaatliche Rechte aller anzunehmen. Rechte kann bei natürlicher Verschiedenheit nur der Starke haben. Daher kennen die deutschen Grundgesetze keine Menschen-, sondern nur Bürgerrechte. Auch die Grundrechte des deutschen Volkes vom Jahre 1848 stehen auf diesem Standpunkte. Sie kennen nur Rechte der Deutschen, wie die Verfassungsurkunden Preußens und Bayerns solche der Preußen und der Staatsangehörigen. Grundrechte sind jetzt nicht mehr Rechte, die die Natur verlieh und der Staat nur schützt, sondern Rechte, die der Staat auch verlieh und zwar in seinem wichtigsten Gesetze, um ihnen ganz besonderen Schutz gegen Herrschaftsmißbrauch zu verschaffen.

II. Freiheitsrechte bedeuten Ansprüche der Untertanen gegen den Staat auf Unterlassung willkürlicher, d. h. durch das Gesamtinteresse nicht gerechtfertigter Einschränkungen ihrer Willensbetätigung, die ihnen der Staat selbst verlieh, also das, was wir in § 12 staatsbürgerliche Freiheit nannten.

Freiheitsrechte können durch Verfassungs- oder durch einfaches Gesetz verliehen sein. Im ersteren Falle sind sie Grundrechte. Die Freiheitsrechte, die das Deutsche Reich seinen

Digitized by Google

Untertanen gab, sind insgesamt nicht Grundrechte, d. h. nicht in der Verfassung, sondern in einfachen Reichsgesetzen zugesprochen. Es gilt dies von Unverletzlichkeit der Person und Wohnung, Freizügigkeit, Verehelichungs-, Gewerbe-, Koalitions- und Preßfreiheit.

Der Unterschied ist von Bedeutung. Die Verfassung gestattet dem einfachen Gesetze wohl, das Grundrecht aller zu beschränken, aber kaum, es aufzuheben. Sonst hätte ja keinen Zweck, das Recht in der Verfassung einzuräumen. Was einfaches Gesetz verleiht, kann auch durch einfaches Gesetz entzogen werden.

Für Rechte, die auf Verleihung durch Landesverfassung beruhen, hat ihre grundrechtliche Natur allerdings an Bedeutung verloren, soweit die Rechte Gegenstände betreffen, für die jetzt auch der Reichsgesetzgeber zuständig ist. Denn einfaches Reichsgesetz geht selbst der Landesverfassungsurkunde vor. Vereins- und Versammlungsfreiheit bildet augenblicklich noch ein Grundrecht des Preußen. Mit Erlaß eines Reichsgesetzes über diesen Gegenstand, das im Wege der einfachen Reichsgesetzgebung ergeht, verliert sie diese Eigenschaft. Ebenso ging es teilweise mit Unverletzlichkeit von Person und Wohnung und nahezu ganz mit der Preßfreiheit.

III. Mit den Begriffen Grund- und Freiheitsrecht ist der Kreis der Staatsbürgerrechte nicht erschöpft. Es gibt noch Gleichheitsrechte. Da auch sie zum Teil nicht nur einfache, sondern Grundrechte sind, läßt sich sagen, die Grundrechte sind inhaltlich entweder Freiheits- oder Gleichheitsrechte. Weil die Gleichheitsrechte gewöhnlich durch Verfassung verliehen wurden Freiheitsrechte dagegen in größerer Zahl es auch außerhalb der Verfassung gab, fanden in dem Sammelausdruck, der alle Staatsbürgerrechte umfassen sollte, neben den Grundrechten nur die Freiheitsrechte ausdrückliche Hervorhebung.

Digitized by Google

Der Ausdruck Grund- und Freiheitsrechte umschließt also auch alle Gleichheitsrechte, d. h. auch die einfachen.

Die Gleichheitsrechte, die das Reich verlieh, sind teils einfache, teils grundgesetzliche. Letzteres gilt für den Anspruch des Deutschen, gegenüber dem Auslande nur dann geringer als andere Deutsche geschützt zu werden, wenn es das Reichsinteresse so fordert, und für den Anspruch, in jedem Bundesstaate in Ansehung der Rechte nicht ungünstigere Behandlung als der Landesangehörige zu erfahren.

IV. Zum Schlusse sei zweier bedeutsamer Unterschiede zwischen den deutschen und französischen Grund- und Freiheitsrechten Erwähnung getan. Der eine betrifft die Grund-, der andere die Freiheitsrechte.

Die Erklärung der Menschenrechte von 1789 stellt in Artikel 4 und 5 den Satz auf: Beschränkt können die Grundrechte lediglich werden durch Gesetze und Gesetze haben nur das Recht, zu verbieten, was der Allgemeinheit schädlich ist, nicht die Befugnis, zu gebieten, was der Allgemeinheit förderlich ist. Der Satz hat sich nicht aufrechterhalten lassen. Das praktische Bedürfnis hat ihn durchbrochen. Sogar bis heute fehlt in Frankreich für diejenige polizeiliche Befugnis, durch deren Maßnahme geradezu ein Zustand schier völliger Aufhebung persönlicher Freiheit bewirkt werden kann, jede gesetzliche Unterlage. Es ist die Prostitutionspolizei. Die Polizei übt gegenüber Lohndirnen noch jetzt die Befugnis willkürlicher Strafgewalt. Nicht minder begegnet in Frankreich die Erscheinung, daß die Freiheit beschränkt wird, um das Wohl der Gesamtheit zu fördern. Auch jenseits der Vogesen gilt Volksschulzwang. Allein immerhin hat der Satz stark gewirkt, die Entwicklung der staatlichen Gemeinschaft zum Förderungs- oder, wie man heute gerne sagt, zum sozialpolitischen Staat länger aufgehalten. Die Volksschulpflicht ist eingeführt, aber erst 1882, also lange, nachdem die übrigen Staaten Westeuropas

Digitized by Google

zu dem Grundsatze übergegangen waren. Frankreich hatte den Versuch schon 1833 gemacht. Damals scheiterte er noch an dem Freiheitsprinzipe. Seine Kinder in den Elementarkenntnissen unterrichten lassen zu müssen, sei eine schwere Freiheitsbeschränkung für den Familienvater. Er besitze das Grundrecht, zu bestimmen, ob und in was und durch wen seine Kinder unterrichtet werden sollen. Er besitze das Recht der Erziehungsfreiheit. Erst 1882 konnte die Regierung sagen: wir dürfen uns nicht aufhalten lassen durch veraltete Sophismen, die man ehemals dem Prinzipe des Zwanges entgegensetzte; das Kind wird Bürger, der Staat hat Interesse daran, daß es ein guter Bürger werde; das wird es nur werden, wenn es guten Unterricht erhält; das Interesse des Ganzen ist das höhere.

Der zweite Unterschied ist dann dieser. Die französischen Verfassungen statten das Individuum mit einem allgemeinen, d. h. alle Seiten der Willensbetätigung, körperliche, wirtschaftliche, geistige, sittliche, religiöse, künstlerische usw. Freiheit zugleich schützenden Freiheitsrechte aus. Hier besitzt der Bürger also z. B. auch, ohne daß sie ihm besonders verliehen ist, Unterrichts- und Lernfreiheit und die Befugnis, seine Gedanken ohne vorgängige Erlaubnis Dritten mitzuteilen. Die deutschen Staatsordnungen dagegen gewähren dem Individuum nur einzelne Freiheitsrechte, z. B. Gewerbe-, Preß-, Versammlungsfreiheit. Jede Freiheitsart muß besonders verliehen sein.

Das Schutzprinzip ist dasselbe. Um Willkür im Eingriffe möglichst auszuschalten, gilt der Grundsatz: soweit es das Gesamtinteresse erlaubt, Beschränkung und Entziehung allein auf Grund gesetzlicher Vorschrift und bloß durch den unabhängigen Richter. Hieraus aber folgt, weil der Richter lediglich zu prüfen hat, ob Rechtsverletzungen stattfanden: für die Regel nur vergeltende (strafende und wieder gutmachende, d. h. zu

Digitized by Google

Schadenersatz verpflichtende), nicht vorbeugende Eingriffe; Beschränkung und Entziehung der Freiheit, wenn sie dem Gemeinwohl geschadet hat, nicht, wenn sie Schaden zu stiften droht.

§ 22. Die Pflichten und das Grund- und Freiheitsrecht.

Nicht selten begegnet, daß die Grund- und Freiheitsrechte im praktisch-politischen Leben eine der Rechtsordnung, die sie schuf, zuwiderlaufende Ausdehnung erfahren.

Es geschieht dies in doppelter Richtung.

I. Einmal nach innen, in bezug auf ihren Inhalt. Hier wird vergessen, daß diese Rechte sowohl ihrer Entstehungsgeschichte gemäß wie nach dem ganzen Wesen des Staates eine enge Auslegung erfahren müssen. Hinsichtlich des ersten Punktes dürfen nie unbeachtet bleiben die Rechtszustände und die politischen Vorstellungen, in deren Rahmen die Rechte entstanden. Aus ihnen heraus, nicht aus Verhältnissen und Anschauungen späterer Zeiten sind sie zu verstehen. Und dann darf keinen Augenblick außer Berücksichtigung gelassen werden, daß auch die Grund- und Freiheitsrechte nur Rechte innerhalb des Staatsganzen sind und für sie allesamt daher gilt: das Gesamtwohl geht der individuellen Freiheit vor. Rechtsvorschriften enthalten die betreffenden Gesetzestexte gar häufig nur in ihrem verneinenden, nicht in ihrem behauptenden Sinne. Rechtsverbindlich sind zumeist lediglich ihre Einzel-, nicht ihre allgemeinen Sätze. Diese haben gar oft allein die Bedeutung des bewegenden Prinzips, des Programmes, das zu einem Stücke — in der Einzelbestimmung — in verbindliche Anordnung umgesetzt wird. Man beseitigt eine, die der Versuchung willkürlicher Anwendung am meisten ausgesetzte Beschränkung und formuliert dies, um den Unterschied gegenüber der früheren Staatsordnung schärfer hervortreten zu lassen, so, als wären nun alle Beschränkungen beseitigt. Man

Digitized by Google

hebt die wichtigste vereinspolizeiliche Beschränkung, die Abhängigkeit der Vereinsbildung von staatlicher Erlaubnis, den willkürlichsten Eingriff in das Druckwesen, die Notwendigkeit einer Druckerlaubnis auf und nennt dies in den Grundrechten dann Einführung der Vereins- und Preßfreiheit, weil der bewegende Gedanke der der Umbildung des Willkürstaates in einen Rechts- oder Freiheitsstaat ist, ohne damit sagen zu wollen: von nun an sind Verein und Presse gegenüber alle Beschränkungen, ja sogar ohne sagen zu wollen: von nun ab sind Verein und Presse gegenüber alle polizeilichen Beschränkungen verboten. Nur polizeiliche Beschränkungen, die vernichtend wirken, wollen verboten sein.

Und ähnlich steht's mit anderen Rechten.

Ein Ende gemacht wird dem wichtigsten Eingriffe in das Eigentum, der willkürlichen Enteignung. Alle andere öffentliche und privatrechtliche Eigentumsbeschränkung bleibt bestehen. Trotzdem wird von Freiheit, Unverletzlichkeit, Heiligkeit des Eigentums gesprochen. Oder die Verfassungen bestimmen: „Die Freiheit der Auswanderung kann nur aus Gründen der Wehrpflicht beschränkt werden." Denkt die preußische Verfassung, indem sie das sagt, auch nur im entferntesten daran, was im Wortlaute läge, dem Staate die Befugnis zu entziehen, Personen von der Auswanderung abzuhalten, deren Verhaftung richterlich oder polizeilich angeordnet ist?

Das treffendste Beispiel in dieser Hinsicht dürfte aber wohl folgendes sein:

Die Erklärung der Menschenrechte von 1789 nahm zum Schutze des Vermögens vor Enteignung das Eigentum sogar unter die angeborenen Rechte auf. Sie sagt: „Die Menschen werden an Rechten gleich geboren. Diese natürlichen Rechte sind Freiheit, Eigentum, Sicherheit, Widerstand gegen Unterdrückung." Dem Wortlaute nach würde hieraus zu folgern sein: der Mensch besitzt im Augenblicke seiner Geburt

Digitized by Google

Anspruch auf Vermögen und zwar auf ebensoviel wie alle anderen. Also Prinzip des Kommunismus. In Wirklichkeit war die Versammlung von 1789 durch und durch individualistisch gesinnt, so individualistisch, daß sie nur Klub-, aber nicht Vereinsfreiheit als Grundrecht anerkennt. Ja in einem Gesetze von 1791, dem Gesetze Le Chapelier, hat der aus dem Willen jener Versammlung geborene Gesetzgebungsapparat sogar die Bildung einer bestimmten Vereinsart, die Bildung von Berufsvereinen verboten, weil diese Assoziationen einem der Fundamentalgedanken der neuen Zeit, dem der Freiheit des Individuums widersprächen. Es hat bekanntlich lange gedauert, bis Frankreich zu einer vereinsfreundlichen Gesetzgebung gelangte.

II. Damit ist der Boden für die zweite, für die Hauptfrage bereitet. Sie betrifft das Verhältnis der Grund- und Freiheitsrechte zu den Rechtspflichten, also gleichsam ein Verhältnis nach außen.

Weit verbreitet ist die Meinung, sie gingen letzteren vor. Nichts unzutreffender als das.

A. Das gilt zunächst für Pflichten aus besonderen Rechtsverhältnissen.

Die Grund- und Freiheitsrechte kommen dem Individuum zu in seinem Stande als Staatsbürger, also in allgemeiner Eigenschaft. Wenn das Gesetz bestimmt: „Jeder Deutsche besitzt innerhalb des Reichsgebietes das Recht der Freizügigkeit", so will es damit nicht sagen: kein Deutscher kann in Ausübung dieses Rechtes beschränkt sein, sondern was damit ausgedrückt werden soll, ist: in seiner Eigenschaft als Deutscher ist kein Deutscher darin beschränkt. In anderer Eigenschaft, als Ehefrau, Hauskind, Mündel, Schiffsmann, Mitglied einer landesherrlichen Familie, kann er nach staatlichem Rechte darin beschränkt werden. Die Ehefrau ist nicht befugt, unter Berufung auf ihre Freizügigkeit sich von derjenigen Beschränkung freier

Digitized by Google

Aufenthaltswahl zu befreien, die für sie nach dem Bürgerlichen Gesetzbuch in der Verpflichtung liegt, Wohnort und Wohnung durch den Mann bestimmt zu erhalten.

Nichts anderes ist Rechtens, wenn der besondere Rechtsstand, in dem der Staatsangehörige sich noch befindet, im Verhältnis zum Staate besteht, der Staatsangehörige z. B. Zögling einer öffentlichen Unterrichts-, Pflegling einer staatlichen Zwangserziehung-, Besserungs-, Armen-, Krankenanstalt, Häftling, Staatsdiener ist, und zwar selbst in dem Falle, wo das in Frage stehende Freiheitsrecht, wie hier das der Freizügigkeit, auf einer höheren Rechtsquelle beruht, als der des Staates, zu welchem das Individuum in diesen besonderen Verhältnissen steht, nämlich auf Reichs-, nicht auf Landesrecht. Der Staatsdiener ist nie und nimmer befugt, unter Berufung auf sein reichsgesetzliches Freizügigkeitsgesetz ohne Urlaub den dienstlichen Wohnsitz zu verlassen. Der Staatsdiener ist außerstande, unter Berufung auf das Recht der Gewissensfreiheit an Festtagen Dienstleistung zu verweigern. So wenig wie der Privatbedienstete, der Dienstbote, der Geschäftsgehilfe, der Arbeiter, besitzt der Staatsdiener einen Anspruch, am Wahltage von seinem Herrn dienstfrei zu erhalten, um sein Wahlrecht ausüben zu können. Der Untersuchungsgefangene kann nicht fordern, zum Wahllokale geführt zu werden.

Anderes gilt nur, wenn und soweit besonderes Gesetz es bestimmt. An dem Verhältnis der Pflicht zu einem politischen Rechte, dem ebengenannten Wahlrechte, sei es erwiesen.

Der Staatsdiener bedarf, wenn er sich nicht ausdrücklich verpflichtete oder ein besonderes Gesetz so verfügt, zur Annahme einer Wahlkandidatur oder irgend eines öffentlichen Mandates keiner dienstlichen Erlaubnis. Denn es handelt sich dabei nicht um dienstliche Sachen, so wenig wie bei der Wahl zum Vorsitzenden eines Schachklubs. Aber erforderlich ist

Digitized by Google

dienstliche Erlaubnis zur Teilnahme an den Sitzungen der Volks- oder Gemeindevertretung, deren Mitgliedschaft er annahm, sofern er hierdurch von Erfüllung seiner Dienstpflicht abgehalten wird.

Hiervon nun machen Verfassungen, Wahl- oder Beamtengesetze zum Teil Ausnahmen.

Die deutsche Reichsverfassung Artikel 21 z. B. bestimmt: „Beamte" bedürfen zum Eintritt in den Reichstag (will sagen: zur Teilnahme an seinen Sitzungen) keines Urlaubes. Und das gleiche sieht preußische Verfassung Artikel 78 für den Eintritt in den Landtag vor.

Lediglich so weit, als die Ausnahmen ausdrücklich reichen, geht die Befreiung. Reichs- und Staatsbeamte, nicht auch andere aktive öffentliche Beamte, aktive Geistliche und Offiziere sind von der Verpflichtung entbunden.

In Staatsgesetzen, die von der Zusammensetzung der Staatsorgane, wie hier der Parlamente, handeln, bedeutet Beamter nur Staatsbeamter. Wenn die Staatsregierung ihr Urlaubsverweigerungsrecht politisch ausnützte, das fiele ins Gewicht, nicht dagegen, wenn es Gemeinden täten. Warum ihnen deshalb die Möglichkeit nehmen, dem Beamten aus dienstlichen Gründen den Urlaub zu versagen? Es gibt Verfassungen, z. B. die Oldenburgs, welche für Verweigerung des Urlaubes Zustimmung des Landtages fordern. Wie sollte eine Gemeinde an solche Zustimmung gebunden werden wollen! Der Landtag verkehrt doch grundsätzlich nur mit Staatsorganen, der Regierung.

Zur Teilnahme an dem Parlamente eines anderen Staates, selbst wenn er Angehöriger eines solchen Staates ist, hat der Landesbeamte unter der oben angegebenen allgemeinen Voraussetzung (also z. B. nicht, wenn er mit Wartegeld zur Verfügung steht) Urlaub nötig. Ebenso der Reichsbeamte zum Eintritt in jeden Landtag, auch den des Staates, in dem er

Digitized by Google

Staatsangehörigkeit besitzt, es müßte dies denn der Staat seines Wohnsitzes sein oder sein Wohnsitz außerhalb des Bundesgebietes liegen, in welchen Fällen § 19 des Reichsbeamtengesetzes vom 31. Mai 1873 gelten würde, wonach auf die Rechtsverhältnisse des Reichsbeamten, über die nicht durch Reichsgesetz Bestimmung getroffen ist, diejenigen gesetzlichen Vorschriften Anwendung finden, welche an seinem Wohnorte bzw., wenn er seinen Wohnsitz außerhalb der Bundesstaaten hat, in seinem Heimatsstaate für Landesbeamte gelten.

B. Die Bürgerrechte gehen aber auch allgemeinen Pflichten, den Bürgerpflichten nach.

Die Grund- und Freiheitsrechte sind im allgemeinen Interesse verliehen. Aber wichtiger noch ist ein allgemeines Interesse, um dessentwillen der Staat dem Bürger nicht Rechte verleiht, sondern Pflichten auferlegt. Auch ohne daß es die Verfassung ausdrücklich gesagt hätte, würde z. B. der Satz von preußischer Verfassung Artikel 12 gelten: „Den bürgerlichen und staatsbürgerlichen (d. h. hier: politischen) Pflichten darf durch die Ausübung der Religion kein Abbruch geschehen." Auf sein Grundrecht der Religionsfreiheit sich berufend, kann der Schöffe, Geschworene, Soldat nicht, ohne daß er Erlaubnis erhielte, von dem ihm obliegenden Dienste weglaufen, der Fortbildungsschulpflichtige am Sonntage nicht dem Unterrichte fernbleiben.

§ 23. Die körperliche Freiheit.

I. In Deutschland, sagten wir, besitzt der Bürger nur einzelnes, kein allgemeines Freiheitsrecht. Das erste Einzelrecht ist das der Freiheit der Person. Person hat dabei eine ganz besondere Bedeutung. Es bedeutet so viel wie Körper, corpus. Es ist die leibliche Freiheit, die Freiheit der körperlichen Bewegung. Als Freiheitsrecht umspannt sie, von dem in den Kulturstaaten selbstverständlichen Verbot der Sklaverei

Digitized by Google

abgesehen, ein dreifaches: Bewahrung vor willkürlicher Verhaftung, Freizügigkeit und Auswanderungsfreiheit.

In der preußischen Verfassung Artikel 5 lesen wir: Die persönliche Freiheit ist gewährleistet. Andere deutsche Verfassungen sprechen von Unverletzlichkeit der Person. Das alles könnte noch auf Freiheit der ganzen Persönlichkeit, also auf allgemeines Freiheitsrecht gedeutet werden. Allein die geschichtliche Wurzel verlangt eine einschränkende Auffassung. Das englische Gesetz von 1679 zum Schutz gegen willkürliche Verhaftung heißt Habeas corpus-Akte von den Anfangsworten des Schreibens, durch welches das Gericht auf Bitten des Gefangenen die Stelle, die den Bittsteller gefangenhält, auffordert, sie möge den Leib desselben vor den Richter zur Untersuchung des Grundes der Festhaltung bringen. Die französische Verfassung von 1791 umschreibt die gleiche Freiheit mit den Worten: „Freiheit zu kommen, zu bleiben und zu gehen, ohne auf andere Weise als in den Formen, die das Gesetz bestimmt, festgehalten und verhaftet werden zu können". Nicht mehr sollen und wollen nach dem geschichtlichen Zusammenhange die deutschen Grundrechte sagen. Hieraus folgt: das Rechtsgut der persönlichen Freiheit wird durch Einführung z. B. von Wehr- oder Schulpflicht nicht verletzt. Denn hier liegen Beschränkungen vor, die nur mittelbar die körperliche Freiheit berühren, unmittelbar etwas anderes bezwecken. Niemand wird für zutreffend halten, wenn gefolgert wird: das Freizügigkeitsgesetz verbietet alle Beschränkungen der freien leiblichen Bewegung, die es nicht ausdrücklich zuläßt. Dann dürfte landesrechtlich z. B. nicht die Verpflichtung zur Leistung von Gemeindediensten, zur Übernahme von öffentlichen Ämtern mit Sitzungsdienst (Kreisausschuß usw.), zur Überbringung der Steuerschuld auferlegt werden, da dieses alles doch die Möglichkeit freier körperlicher Bewegung schmälert.

Digitized by Google

Der Schutz gegen willkürliche Verhaftung erscheint in unseren deutschen Verfassungen in zwei Formen. Die jüngere Gruppe der Konstitutionen, Preußen, Sachsen, Hessen, Altenburg usw., verlangt für jede Beschränkung der körperlichen Freiheit ein Gesetz als Grundlage. Die ältere Gruppe — Bayern, Württemberg, Baden — handelt von der Frage im Zusammenhange mit Bestimmungen über Strafrechtspflege. Hier bildet daher nur für die Repressiv-, nicht auch für die Präventivhaft (Schutzhaft) das Gesetz die unerläßliche Voraussetzung der Statthaftigkeit. Dort kann auch eine Verhaftung, die nur zur Verhinderung von Gefahren, insbesondere zur Verhinderung der Begehung oder Fortsetzung strafbarer Handlungen geschehen soll, ohne gesetzliche Ermächtigung nicht stattfinden. Hier ist nicht diese sogenannte polizeiliche Verwahrung, sondern allein die Festnahme zum Zwecke der Verfolgung und Vollstreckung strafbarer Handlungen an jene Voraussetzung gebunden. Der Staat ist da befugt, über Voraussetzung und Form der Vorbeugungshaft Gesetze zu erlassen, aber er muß es nicht. Ich erinnere daran, daß die Habeas corpus-Akte von 1679 auch nur Schutz gegen willkürliche Verhaftung wegen begangener Verbrechen gewährte. Erst späteres Gewohnheitsrecht hat diesen Schutz auch auf Fälle der Verwahrung zu polizeilichen Zwecken erstreckt.

In der praktischen Ausgestaltung ist da, wo beide Arten der Haft gesetzlich geordnet sind, der Hauptunterschied zwischen den zwei Haftarten der, daß, so sehr auch für die Verfolgungs- und Strafhaft das Prinzip gilt: nur der Richter darf sie anordnen, doch in äußersten Ausnahmefällen nicht nur andere, weniger unabhängige Amtsorgane, sondern sogar Privatpersonen für zuständig erklärt sind, eine Festnahme zu betätigen. Jedermann ist befugt, auch ohne richterlichen Haftbefehl vorläufig festzunehmen, wenn der Festzunehmende auf frischer Tat betroffen oder verfolgt wird und der Flucht

Digitized by Google

verdächtig ist oder seine Persönlichkeit nicht sofort festgestellt werden kann. Schutzhaft steht ausnahmslos nur Staatsorganen und zwar nur Polizei- und solchen Organen zu, denen die Erforschung von Straftaten obliegt. In Preußen ist nach dem Gesetze vom 12. Februar 1850 über den Schutz der persönlichen Freiheit vorbeugende Haft statthaft lediglich, wenn es der eigene Schutz der Organe oder die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sittlichkeit, Sicherheit und Ruhe dringend erfordert. Man denke an die Gefahren der Verbreitung von Seuchen, an Schutz von Arbeitswilligen gegen maßlose Verspottung, an dringenden Verdacht der Absicht eines Attentates und dergleichen mehr.

Für beide Gruppen von Verfassungen ist zu bedenken: nur Beschränkungen der körperlichen Freiheit haben Zulassung durch Gesetz zur Voraussetzung, nicht auch bloße Belästigungen Sonst wäre der Betrieb der öffentlichen Geschäfte geradezu lahmgelegt. Das liegt im Wesen aller Freiheit im Staate, daß sie dem öffentlichen Interesse zu weichen hat. Deshalb sind Ausnahmen hiervon so eng als möglich auszulegen. Nicht übermäßige Beeinträchtigungen der Freiheit bleiben nach wie vor ohne gesetzliche Grundlage erlaubt, also z. B. der Befehl, zu einer Auskunftserteilung vor nicht allzu entfernter Behörde persönlich zu erscheinen (sog. Zwangsvorladung) oder sich amtlich photographieren zu lassen. Im Gegensatz hierzu steht die Zwangsvorführung oder Zwangsgestellung, die angewendet werden will, wenn der Geladene nicht erscheint. Sie ist ohne Ermächtigung durch Gesetz rechtswidrig. Das gleiche gilt für den Befehl, das Photographieren des nackten Körpers oder eine körperliche Untersuchung über sich ergehen zu lassen, deren Ausführung von dem Untersuchten erkleckliche Überwindung des Schamgefühles fordert.

Die gleiche Unterscheidung ist bei der Aufenthaltsfreiheit oder Freizügigkeit zu machen. Dies Recht hat zum

Digitized by Google

Inhalte den Anspruch des Deutschen gegen die inländischen Gebietsgewalten, soweit die Reichsgesetze nicht Ausnahmen gestatten, jede vorbeugende Maßnahme zu unterlassen, die bezweckt, ihm die Möglichkeit der Aufenthaltswahl zu nehmen oder zu erschweren, ihn also der Ausweisung (z. B. administrativen Verbannung), Ortsabweisung oder der Verpflichtung, einen bestimmten Ort nicht zu verlassen (Ortsanweisung), oder An- oder Abzugsgeldern unterwirft. Verletzt wird das Wesen der Zugsfreiheit daher nicht durch vorbeugende Auflagen, welche die willkürliche Aufenthaltswahl nicht übermäßig beeinträchtigen, als da sind örtliche An- und Abmeldepflichten, Paßpflicht und Paßvorzeigung. M. a. W.: Keiner gesetzlichen Grundlage bedürfen prinzipiell — nach positivem Recht kann Entgegengesetztes gelten — die sog. Aufenthaltsbelästigungen im Gegensatze zu den Aufenthaltsbeschränkungen.

Endlich läßt sich auch bei dem dritten Rechte der leiblichen Freiheit, der Auswanderungsfreiheit, diese Unterscheidung machen. Der Auswanderungsbeschränkung steht die Auswanderungsbelästigung gegenüber.

II. Gleichsam eine Zugabe zum Rechte der körperlichen Freiheit bildet der Anspruch gegen Gericht und Verwaltung, jedes willkürliche, d. h. nach Voraussetzung und Form nicht gesetzlich begründete Betreten und Durchsuchen der Wohnung und jedes solches Wegnehmen von Gegenständen ohne Einwilligung des Betroffenen zu unterlassen. Dieses sog. Grundrecht der Unverletzlichkeit der Wohnung unterscheidet sich von dem der Unverletzlichkeit des Körpers dadurch, daß ein Betreten der Wohnung wider Willen des Berechtigten ausnahmslos nur Beamten, von diesen aber nicht nur Polizei- und Strafverfolgungsbeamten, sondern allen Beamtenkategorien, aber selbstverständlich nur aus dienstlichen Gründen gestattet ist. Zu beachten ist ferner: der Schutz gilt nur der

Digitized by Google

Wohnung, also nicht dem Hof- oder Geschäftsraum. Und das, wovon das Grundrecht befreit, ist das willkürliche Betreten der Wohnung. Niemand kann also unter Berufung auf dieses Grundrecht für seine Wohnung das Recht freier Hausandacht oder freier Veranstaltung von Privatversammlungen in Anspruch nehmen.

Daß in diesen Zusammenhang als weiterer verstärkender Zusatz auch das Post- und Telegraphengeheimnis gehört, bedarf keiner weiteren Ausführung.

§ 24. Unverletzlichkeit des Eigentumes.

Der Begriff ist sehr eng zu fassen. Hiervon war schon in § 22 I die Rede.

Unverletzlichkeit des Privateigentumes bedeutet als Grundrecht nicht Freiheit von Beschränkung, noch weniger Freiheit von Belästigung durch Verwaltungstätigkeit, sondern lediglich Schutz privater Rechte gegen Entziehung oder Beschränkung wegen öffentlichen Interesses in der Form gleichzeitiger Begründung privater Rechte Dritter an den betreffenden Gegenständen auf dem Wege einseitigen Verwaltungsaktes.

Durch ein die Verwendung von Grund und Boden zu Bauzwecken erheblich beschränkendes Baupolizeigesetz oder durch ein Gesetz zur Verhinderung der Verunstaltung von Ortschaften und landschaftlich hervorragenden Gegenden wird also kein Grundrecht verletzt. Ebensowenig bedürfen gesetzlicher Ermächtigung oder begründen eine Entschädigungspflicht an die Beteiligten die Vornahme von Vorarbeiten zu Straßen- oder Eisenbahnanlagen (Aufstellung von Vermessungszeichen) oder das Anbringen von Briefkästen, Straßenschildern und ähnlichem an Häusern. Und auch, soweit Vernichtung von Eigentum zugunsten der Öffentlichkeit stattfindet, gilt: grundrechtlich geschützt ist der Bürger gegen willkürliche und unentgeltliche Wegnahme nur, wenn zugleich

Digitized by Google

neue Rechte an dem Gegenstand begründet werden (also nicht, wenn die Zerstörung des Hauses zum Schutze der Nachbarschaft vor Ausdehnung des verheerenden Feuers geschieht), und nur, wenn die zwangsweise Übertragung an Dritte nicht durch Gesetzgebungs- oder Justiz-, sondern durch Verwaltungsakt oder wenigstens, wie bei Verstaatlichungsgesetzen, durch Verwaltungsakt mit geschieht. Den Privatpostanstalten mußte bei Erweiterung des Postmonopoles in Deutschland 1899 eine Entschädigung gewährt werden. Denn die Entziehung verlangte hier nicht bloß ein Verbotsgesetz, sondern zugleich eine Ausdehnung des Verwaltungsbetriebes. Eine Entschädigungs-Rechtspflicht bestand dagegen für den Staat nicht, als er 1902 die weitere Herstellung künstlicher Süßstoffe, 1903 die fernere Herstellung von Zündwaren aus weißem und gelbem Phosphor verbot. Wenn er im ersteren Fall die betroffenen Unternehmer und ihre Arbeiter entschädigte, so geschah dies lediglich aus Billigkeitsgründen. Die Entschädigung wurde dort gewährt, weil es sich nur um ein Wohlfahrtförderungsgesetz, also nicht um ein Gesetz von unbedingter Notwendigkeit handelte. Sie wurde beim Phosphorverbotsgesetz versagt, weil hier ein Wohlfahrtspolizei-, d. h. schwere Gefahren aufhebendes Gesetz in Frage stand.

§ 25. Die wirtschaftliche Freiheit.

Hierher rechnen in Deutschland folgende Bestimmungen:

1. Das Freizügigkeitsgesetz stattet den Deutschen mit dem öffentlichrechtlichen Anspruche aus, soweit nicht reichsgesetzlich anderes zugelassen ist, von den Obrigkeiten weder durch prohibitiv wirkende Abgaben noch durch andere Maßnahmen an Grunderwerb innerhalb des Reichsgebietes gehindert werden zu dürfen. Immobiliarverkehrs-Gebühren und Steuern dürfen also nicht eine Höhe erhalten, die erwerbhindernd wirkt. Weder durch Verwaltungsakt noch durch Landesgesetz darf

Digitized by Google

die Fähigkeit, Güter zu erwerben, an besondere persönliche Eigenschaften (Orts-, Staats-, National-, Konfessionsangehörigkeit) geknüpft werden. Die Beschränkung betrifft aber nur den Grunderwerb. Also z. B. nicht das Schürfrecht. Gegen dessen Verstaatlichung schützt das Reichsgesetz nicht. Ebensowenig betrifft es die Benutzung des Eigentums, z. B. der vorhandenen Wasserkräfte. Einer Verstaatlichung der Benutzung steht das Reichsgesetz somit gleichfalls nicht entgegen. Desgleichen nicht Beschränkungen der Grundbebauung. Errichtung neuer Wohnstätten, sog. Ansiedelungen kann von einer behördlichen Ansiedelungsgenehmigung, also Willkür abhängig gemacht werden. In Preußen gilt dies, wie bekannt, für Ansiedelungen außerhalb der Ortschaft. Schon wegen Herstellung der nötigen Verbindungswege kann der Platz solcher Ansiedelungen den Ortschaften nicht gleichgültig sein.

2. Allen polizeilichen Beschränkungen der Eheschließung hat in Deutschland mit Ausnahme Bayerns den Garaus gemacht das nachmals zum Reichsgesetz erhobene Gesetz des Norddeutschen Bundes vom 4. Mai 1868.

3. Die Reichsgewerbeordnung von 1869 brachte für die weitaus größte Zahl der Gewerbe, auch für Handel, aber nicht für Urproduktion, insbesondere nicht für Bergbau, das Recht der Gewerbefreiheit, d. h. den Anspruch, außer soweit es Reichsgesetze zulassen, an selbständigem Gewerbebetriebe weder durch Prohibitivabgaben, noch durch andere Prohibitivmaßnahmen der Obrigkeit gehindert zu werden. Zu den Gewerben, die nicht unter die Reichsgewerbeordnung fallen, gehören vor allem die Eisenbahnen.

4. Die Reichsgewerbeordnung hat die unter ihre Bestimmungen fallenden Gewerbetreibenden und dazu die Bergbautreibenden und auf der anderen Seite die gewerblichen und Bergbauarbeiter, also nicht die Eisenbahn- und land- und forst-

Digitized by Google

wirtschaftlichen Arbeiter mit einer beschränkten Koalitionsfreiheit ausgestattet. Zu Verabredungen und Vereinigungen zum Behufe der Erlangung günstiger Lohn- und Arbeitsbedingungen, insbesondere mittels Entlassung der Arbeiter oder Einstellung der Arbeit, bedürfen sie keiner Polizeierlaubnis, und solche Verabredungen und Vereinigungen dürfen auch nicht verboten werden. Aber trotzdem ist die Freiheit noch eine beschränkte. Was den Beteiligten nicht verliehen ist, das ist ein Anspruch auf Befreiung von dem Rechte der Polizei, den Erwerb der juristischen Persönlichkeit durch ihre Vereinigungen (Berufsvereine) willkürlich unmöglich zu machen. Der Erwerb von Korporationsrechten durch ihre Vereine unterliegt der allgemeinen Bestimmung vom Bürgerlichen Gesetzbuch § 61, daß die Verwaltungsbehörde gegen den Erwerb der juristischen Persönlichkeit eines jeden Vereins, der politische oder sozialpolitische Zwecke verfolgt, Einspruch erheben kann. Die Entstehung kapitalkräftiger Berufsvereine ist dadurch erschwert. Die nächste Zukunft wird darin Wandel schaffen. Ein bevorstehendes Reichsgesetz entzieht der Verwaltungsbehörde die Befugnis, gegen die Eintragung gewerblicher Berufsvereine in das Vereinsregister lediglich deshalb Widerspruch zu erheben, weil sie politische oder sozialpolitische Zwecke verfolgen. Aber wohl gemerkt: nur die Gewerbetreibenden und ihre Arbeiter einschließlich des Bergbaues erhalten diese erweiterte Koalitionsfreiheit, nicht auch Eisenbahn- und land- und forstwirtschaftliche Arbeiter und Arbeitgeber.

5. Aufgehoben ist weitgehend für den Fabrikarbeiter durch neues Gewerbe-, für den Bergarbeiter durch neues Bergrecht die Arbeitsvertragsfreiheit. An die Stelle der Festsetzung der Rechte und Pflichten des Arbeitsverhältnisses durch Vertrag zwischen Arbeiter und Arbeitgeber ist getreten die Regulierung dieses Verhältnisses allein durch den

Digitized by Google

Arbeitgeber, indem dieser mit einem Gesetzgebungsrecht, einer Autonomie, ausgestattet wurde. An egoistischer Ausübung seiner Befugnis ist der Fabrikherr jedoch gesetzlich verhindert. Zum Schutze des Arbeiters ist ihm vielfältig vorgeschrieben, was das Fabrikgesetz, das er erläßt, die sog. Arbeitsordnung, enthalten muß und nicht enthalten darf.

Die Entwicklung strebt nach einer Übertragung dieses Autonomierechtes vom einzelnen Arbeitgeber auf ein berufständisches Sonderparlament, das aus zwei Abteilungen, einer Arbeitgeber- und einer Arbeitnehmer-Organisation besteht, und im Wege der Verständigung das Berufs-Arbeitsvertrags-Gesetz, den sog. Kollektivvertrag, erläßt. Die Fabrik wird dadurch zum öffentlichen Unternehmen; der Fabrikbetrieb wird konstitutionalisiert. Neben die Kammer der Fabrikherren tritt die Kammer der Fabrikbürger. Nach dem Wesen des Unternehmens muß auch hier eine Vormacht der Leiter bleiben. Ordnung ist nötiger als Freiheit, zum Heile aller, auch beim Fabrikbetriebe.

§ 26. Die geistige Freiheit.

I. Allen Deutschen ist Preßfreiheit gewährt. Das heißt wörtlich nur: Anspruch, in bezug auf Herstellung und Verbreitung von Druckschriften grundsätzlich keinen Prohibitivmaßnahmen unterworfen zu sein. In Wirklichkeit ist mehr gewährt. Denn als Vervielfältigung durch Druck gilt Vervielfältigung durch jedes mechanische oder chemische Mittel. Und als Schrift gilt auch Tonschrift und bildliche Darstellung.

Ein Teil der deutschen Verfassungen, so die preußische, räumt noch weiteres ein, auch das Recht freier mündlicher Gedankenmitteilung (Gesprächefreiheit). Immerhin bleibt auch dann noch die gewährte Meinungsäußerungsfreiheit eine beschränkte.

Die preußische Verfassung verleiht im Artikel 27 als Grund-

Digitized by Google

recht die Befugnis, irgendwelche Meinungen, politische, philosophische, wissenschaftliche, künstlerische, wirtschaftliche, religiöse usw., anderen mitzuteilen, ohne einer vorgängigen obrigkeitlichen Erlaubnis zu bedürfen oder sonstigen prohibitiv wirkenden Präventivmaßnahmen unterworfen zu sein. Allein nicht für jede Form der Mitteilung, sondern nur für Mitteilung in Person, durch Schrift, Druck oder bildliche Darstellung. In das Grundrecht einbezogen ist also nicht die theatralische Darstellung, d. h. die Darstellung mit Gebärdenspiel oder in Form lebender Bilder. Das Grundrecht schützt deshalb keineswegs vor Theaterzensur. Noch weniger vor Konzessionspflicht der Theaterunternehmung. Denn hier handelt es sich nicht um Erlaubnis für den Gegenstand, sondern für die Form der Gedankenmitteilung, um Spiel-, nicht um Mitteilungserlaubnis. Die Theaterkonzession entbindet nicht von Aufführungserlaubnis für jedes einzelne Stück.

Nicht ist, wie wohl oft behauptet wird, in dem Rechte der Meinungsäußerung bereits enthalten das Recht der Versammlungs-, Unterrichts- und Petitionsfreiheit.

In dem Rechte, mitzuteilen, was man will, liegt noch keineswegs die Befugnis, mitzuteilen, wem man will. Schon logisch ist es etwas anderes, seine Meinung vor einer Personenmehrheit äußern, und die Zusammenkunft mehrerer Personen veranstalten, um vor ihnen seine Meinung zu äußern. Dazu kommt: für den Staat ist von unterschiedlicher Bedeutung, ob die Mitteilung vor einem oder mehreren, vor geschlossenem Kreise oder in öffentlicher Versammlung geschieht. Die Wirkung ist hiernach verschieden und demgemäß auch die Frage, ob zu gestatten sei, daß diejenigen zusammenkommen, denen die Meinung vorgetragen werden soll.

Ebenso handelt es sich beim Unterrichten nicht sowohl darum, daß der Unterrichtende *seine* Gedanken äußert, als vielmehr darum, daß er *andere* zu Kenntnissen und Fertig-

Digitized by Google

keiten anleitet. Nicht minder ist das Recht, für den Inhalt einer Äußerung keiner Erlaubnis zu bedürfen, etwas anderes, als die Befugnis, an der Vorlage einer Äußerung an bestimmte Dritte sich nicht hindern lassen zu müssen.

Soll der Staatsangehörige die obengenannten drei Freiheitsrechte besitzen, so müssen sie ihm besonders verliehen sein. Die preußische Verfassung tut es. Allein was die Unterrichtsfreiheit angeht, mit der bedeutsamen Einschränkung, daß bis zu anderweiter gesetzlicher Regelung es beim geltenden Rechte verbleibt. Eine gesetzliche Regelung kam noch nicht zustande. Daher gilt in Wahrheit in Preußen, wie in den anderen deutschen Staaten, noch Konzessionspflichtigkeit des Unterrichtswesens.

II. Während die Freiheit der Wissenschaft in der Mehrzahl der deutschen Staaten nur Klugheits-, nicht Rechtsprinzip ist, hat die preußische Verfassung diesen Grundsatz, den Grundrechten des deutschen Volkes von 1848 darin folgend, zum Grundrecht erhoben, ohne dabei dem einfachen Gesetzgebungswege das Recht zu Beschränkungen vorzubehalten.

Auch dieses Grundrecht darf natürlich nicht in anderer Weise als die übrigen ausgelegt werden. Wogegen die Wissenschaft geschützt sein soll, ist der Erlaß von die Freiheit des Strebens nach systematischer Erkenntnis vernichtenden Vorschriften. Vorschriften des Inhaltes: das mußt du, und: das darfst du nicht erforschen, setzen ein verfassungsänderndes Gesetz voraus. Vorschriften, die nicht prohibitiv wirken, also die Freiheit nur belästigende Vorschriften sind, soweit sie das öffentliche Interesse fordert, erlaubt, sowohl als Dienst-, wie als Polizeivorschriften. Vivisektion und Arbeit mit Pesterregern kann daher schon landesrechtlich Einschränkungen unterworfen werden. Nur Richtung und Ziel der wissenschaftlichen Forschung muß uneingeschränkt bleiben.

Digitized by Google

Mit dem Rechte der Freiheit der Wissenschaft ist nicht auch schon das Recht der freien Lehre der Wissenschaft verliehen. Auch dies gewährt die preußische Verfassung.

Freiheit der wissenschaftlichen Lehre ist einerseits mehr, andererseits weniger als Freiheit der Äußerung der wissenschaftlichen Meinung. Diese bedeutet, ohne Erlaubnis etwas äußern zu dürfen, jene, bei Ausbildung Dritter in der Wissenschaft über den Inhalt dessen, was man lehrt, Vorschriften, welche die Freiheit der Wahl vernichten, also einen Lehrplan zurückweisen zu dürfen. Im Gegensatz hierzu bedeutet Unterrichtsfreiheit nur, ohne Polizeierlaubnis nichtstaatliche Unterrichtsanstalten errichten und an ihnen oder sonst privatim planmäßig Kenntnisse und Fertigkeiten vermitteln zu dürfen. Die Unterrichtsfreiheit verbietet daher nicht eine Anordnung über den Inhalt des zu Lehrenden, durch welche die Freiheit der Wahl vernichtet wird. Es ist mit ihr verträglich dienstliche oder polizeiliche Bindung an einen Lehrplan, der den Inhalt des zu Lehrenden bestimmt.

§ 27. Die religiöse Freiheit.

I. Religiöse Bekenntnisfreiheit bedeutet mehr als religiöse Meinungsfreiheit, nämlich nicht bloß, religiöse Meinungen ohne vorgängige Polizeierlaubnis äußern, sondern auch, zu bestimmten religiösen Äußerungen nicht gezwungen werden zu dürfen.

Von dem Prinzipe bloßer Duldung (Toleranz) ist das Individuum bereits durch das Recht freier Meinungsäußerung befreit, sofern die Staatsrechte ein solches kennen. Kraft seiner braucht der Untertan sich ein Verbot religiöser Meinungsäußerung nur gefallen zu lassen, wenn es im Wege der Verfassungsänderung ergeht. Was das Prinzip der Bekenntnisfreiheit dazu weiter fügt, ist dann lediglich die Freiheit von kirchlichem und staatlichem Glaubenszwange. Die Schaffung

Digitized by Google

einer Staatsreligion im Sinne einer Zwangsreligion setzt also Verfassungsänderung voraus.

II. Religiöse Kultusfreiheit heißt der Anspruch, Maßnahmen nicht ertragen zu müssen, welche die Möglichkeit gemeinsamer religiöser Feierlichkeiten und die Bildung von Vereinen zu solchen Zwecken völlig verhindern. Die Obrigkeit darf die Veranstaltung in einer besonderen Form, z. B. in Form des öffentlichen Umzuges, hindern oder von einer Erlaubnis abhängig machen. Die Kultusfreiheit wäre erst dann verletzt, wenn die Obrigkeit für religiöse Feiern jeder Form eine polizeiliche Erlaubnis forderte. Dann läge nicht bloß Beschränkung oder Belästigung, sondern Vernichtung der Kultusfreiheit vor.

Von selbst versteht sich, daß in dem Rechte der Bekenntnisfreiheit das Recht der Kultusfreiheit noch nicht mitverliehen ist. Die Bekenntnisfreiheit gewährt Ansprüche nur dem einzelnen. Das staatliche Interesse wird ganz anders berührt, wenn mehrere Personen religiöse Feiern gemeinsam begehen.

Die Staatsrechte gewähren Kultusfreiheit daher auch nur in verschiedenem Maße. Viele lassen von einer Erlaubnis frei lediglich die Familien- oder Hausandacht. Preußen hat im Gegensatz zu Bayern auch die über den Familien- und Hausverband hinausgehende gemeinsame Religionsübung von dem Erfordernis vorgängiger Staatserlaubnis befreit und ebenso die Bildung von Gesellschaften und Gemeinschaften zu diesem Zwecke.

Dabei darf aber nicht übersehen werden, daß der Ausdruck Religionsgemeinschaft oder Religionsgesellschaft nach seiner historischen Entwicklung eine technische Bedeutung besitzt, die enger ist als seine wörtliche. Der Ausdruck ist nicht gleichbedeutend mit Gesellschaft, Genossenschaft, Vereinigung zu religiösen Zwecken.

Digitized by Google

Religionsgesellschaft bedeutet Vereinigung, die nur auf Veranstaltung religiöser Feiern gerichtet ist. Religionsgesellschaft ist Kultusgesellschaft. Verfolgt eine Vereinigung andere religiöse Zwecke, allein oder mit, in erster oder in zweiter Linie, so besteht für sie insoweit kein Anspruch auf Freiheit von staatlichem Erlaubniszwange. Der Staat kann solchen Zwang beibehalten oder einführen, ohne sich in Widerspruch mit der Verfassung zu setzen. Orden und Kongregationen, also Vereinigungen, welche die Erreichung christlicher Vollkommenheit nicht nur im Wege gemeinsamer Feiern, sondern dazu im Wege gemeinsamen Lebens nach bestimmter Regel anstreben, sowie religiöse Volks-, Handwerker-, Jünglingsvereine können also auch im Staate der Kultusfreiheit erlaubnispflichtig sein. Das gleiche gilt für Errichtung klösterlicher Niederlassungen. Klöster gründen ist keine kultuelle Handlung. Kultusfreiheit ist daher nicht gleichbedeutend mit religiöser Vereins-, Versammlungs-, Niederlassungsfreiheit; nicht gleichbedeutend mit Religionsfreiheit.

Endlich ist zu beachten: Freiheit der Vereinigung zu Religionsgesellschaften bedeutet lediglich: die Bildung solcher Gesellschaften bedarf keiner obrigkeitlichen Erlaubnis; keineswegs: der Erwerb der juristischen Persönlichkeit durch sie bedarf keiner staatlichen Erlaubnis. Die Fähigkeit, religiöse Feiern zu veranstalten, und die Fähigkeit, Vermögen zu erwerben und anzuhäufen, sind verschiedene Dinge. Das eine von staatlicher Einwilligung befreien, mag das Staatsinteresse gestatten; auch für das andere alle Prohibitivschranken zu beseitigen, kann das Staatsinteresse verbieten. Hier handelt es sich nicht um religiöse, sondern um wirtschaftliche Dinge: die Bildung kapitalstarker Gesellschaften, die Mehrung des Besitzes der toten, d. h. der juristischen Hand. Schon die preußische Verfassung überläßt nicht der Regierung, zu bestimmen, ob der Erwerb der Rechte juristischer Personen er-

Digitized by Google

laubnispflichtig sein soll. Nach allgemeiner Vorschrift des Artikel 31 dortselbst ist es dem Gesetzgeber vorbehalten, die Bedingungen festzusetzen, unter denen an irgendwen Korporationsrechte erteilt oder verweigert werden. Heute gilt auch hier Bürgerliches Gesetzbuch § 61, wonach die Verwaltungsbehörde gegen die Eintragung eines Vereines uneingeschränkt Einspruch erheben kann, wenn der Verein einen religiösen Zweck verfolgt. Allein die Bestimmung gilt nicht allgemein. Sie ist anwendbar nur auf religiöse Vereine, die nicht unter den Begriff Religionsgesellschaft oder auch geistliche Gesellschaft (d. h. Orden, Kongregation) fallen. Denn das Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuche Artikel 84 verordnet, daß Landesrecht unberührt bleiben soll, nach dem derartige Gesellschaften Rechtsfähigkeit lediglich im Wege der Gesetzgebung erlangen.

§ 28. Allgemeinere Freiheitsrechte.

I. Den verschiedensten Arten der Freiheit, der wirtschaftlichen, geistigen, religiösen, kann dienen die Versammlungs- und Vereinsfreiheit, die in Befreiung von Staatserlaubnis für Versammlung und Verein besteht, soweit Gesamtinteressen nicht das Gegenteil fordern. Kultusversammlungen, Religions- und geistliche Gesellschaften und ihre Vereinsversammlungen werden nicht nach den Grundsätzen dieses allgemeinen, sondern nach den Prinzipien eines Sonder-Vereins- und -Versammlungsrechtes behandelt, als welches sich die Rechtsnormen über Kultusfreiheit darstellen.

II. Dem Schutze von Person und Vermögen dienen allgemein die Vorschriften, daß Strafen, d. h. wegen krimineller (Gegensatz: disziplinärer) Vergehen zu verhängende Übel nur in Gemäßheit des Gesetzes, also nicht willkürlich angedroht werden dürfen und Vermögenseinziehung und bürgerlicher Tod als Strafen unzulässig sind. So bestimmt preußische

Digitized by Google

Verfassung Artikel 8 und 10. An die Stelle letzterer Vorschrift sind — sachlich damit übereinstimmend — Reichsstrafgesetzbuch § 13 ff. und das Einführungsgesetz hierzu Artikel 5 getreten. Vergessen sei nicht, daß noch die Napoleonische Gesetzgebung bürgerlichen Tod, d. h. Entziehung der bürgerlichen Rechts- und Vermögensfähigkeit, als Folge der Verurteilung zum Tode, zu lebenslänglicher Zwangsarbeit und Deportation verfügte.

§ 29. Die staatsbürgerliche Gleichheit.

Schon früher war wiederholt zu betonen (§ 13 ff.), und die bisherigen Einzelausführungen über positives Recht haben es bestätigt, wie alle Freiheit im Staate nur eine beschränkte sein kann. Das nämliche gilt auch für den Grundsatz der Untertanengleichheit.

Nach dem Wesen des Staates geht das Gesamt- dem Einzelinteresse vor. Gleichheitsrecht bedeutet daher niemals: Anspruch, in Recht oder Pflicht unter keinen Umständen abweichend von den übrigen Untertanen behandelt zu werden, sondern lediglich: Anspruch, nicht willkürlich eine abweichende Behandlung zu erfahren.

Das wirklich geltende Naturgesetz heißt Verschiedenheit, nicht Gleichheit der Individuen. Tausendfache Untersuchungen haben festgestellt, daß kein Individuum dem anderen derselben Art von Natur völlig gleicht. Die körperlichen, geistigen, sittlichen Anlagen zeigen immer Unterschiede. Die Menschen werden nicht gleich geboren. Aber selbst wenn sie es würden, so sind doch jedenfalls ihre nach der Geburt erworbenen Werte (Sprache, Sitte, Bildung, Religion, Besitz usw.) ungleich. Unter allen Umständen sind daher die Individuen der Gesamtheit ungleich nützlich, ungleich schädlich. Hieraus folgt: oberstes Staatsprinzip darf nur sein, Ungleiche ungleich zu behandeln (Prinzip der materiellen Gleichheit, der Verhältnismäßigkeit),

Digitized by Google

es müßte denn das Gesamtinteresse Abweichendes fordern. Somit kann sich ergeben eine andere Behandlung des nicht-organisierten und des syndizierten (einem Berufsvereine angehörenden) Arbeiters; eine abweichende Stellung zu dem Verbande derer, die das Risiko der Konjunktur tragen und die Masse wirtschaftlich leiten, und zu dem Verbande jener, die von solchem Risiko frei sind und im Wirtschaftsprozesse einen weniger Fähigkeit und Verantwortung fordernden Posten einnehmen. Dagegen dient es im allgemeinen dem Staatsinteresse nicht, die Steuerpflicht in Beziehung zu einem Einzelaufwand zu setzen und den Zwangsbeitrag hierfür nach dem persönlichen Vorteile zu bemessen, den der Aufwand dem einzelnen bringt.

Nach dem entgegengesetzten Prinzipe verfährt die individualistische Staatstheorie, der weitgehend die Parteipolitik huldigt. Sie verlangt, indem sie fälschlich behauptet, die Menschen seien von Natur gleich, daß die Staatspolitik von den natürlichen Ungleichheiten absehe und erworbene Ungleichheiten nur bei dem Abmaß der Pflichten und nur so weit berücksichtige, als diese Ungleichheiten den Besitz an Vermögen betreffen. Eine sehr häufige Folgerung hieraus ist: wo gleiche persönliche Pflichten gegen den Staat, da auch gleiche Rechte gegen ihn. Gleiche Wehr- und Steuerpflicht, gleiches Wahlrecht. Allein über das Maß von Recht hat das Gesamtinteresse, nicht das Maß von Pflicht zu entscheiden. Die Menschen sind dem Staate in beiden Richtungen nicht in gleichem Grade nützlich. Wie Militärdienst- und Steuerabstufungen, kann es daher Wahlrechtsabstufungen geben, die nach ganz anderen Prinzipien erfolgen.

Wie weit sich das Solidar-, wie weit sich das Individualinteresse im geltenden Rechte durchsetzt, wechselt nach Zeiten. 1789 und 1791 überwog in Frankreich in bezug auf das Wahlrecht noch das Solidarprinzip. Man erblickte in ihm eine staat-

Digitized by Google

liche Funktion, also etwas im Gesamt-, nicht im Einzelinteresse Zustehendes. Erst 1793 wird das Wahlrecht in Beziehung zum Grundrecht der Gleichheit gesetzt und seitdem gleiches Wahlrecht gefordert, wobei aber noch niemand daran dachte, hieraus die Folgerung des Frauenstimmrechtes zu ziehen.

Wenn die Menge den Grundsatz vertritt, Ungleiche seien an Rechten gleich zu behandeln, so kann der praktische Politiker diese Bestrebung nicht völlig unbeachtet lassen. Denn Befriedigung der Wünsche der Masse bewahrt den Staat vor Störungen der Ordnung. Es hat ein Ausgleich zwischen beiden Gleichheitsprinzipien zu erfolgen von Fall zu Fall nach dem Gesichtspunkt: was dient dem Staatsinteresse mehr Ungleiche geiich oder Ungleiche verschieden zu behandeln?

§ 30. Gleichheit der Rechte

I. Die deutschen Staatsgrundgesetze kennen meist nur einzelne Gleichheitsrechte. So Bayern und besonders das Reich (§ 21 III). Anders nach französischem Vorbild Preußen. Hier lesen wir in Artikel 3: „Alle Preußen sind vor dem Gesetze gleich." Also ein allgemeines Gleichheitsrecht.

Der Satz bedeutet: Der Staatsangehörige hat grundgesetzlichen Anspruch darauf, vom einfachen Gesetze und, soweit dieses Spielraum läßt, von Verwaltung und Gericht in Recht und Pflicht lediglich dann abweichend von anderen Staatsangehörigen behandelt zu werden, wenn es das Gesamtinteresse fordert. Lediglich dann ist Ausnahmebehandlung, insbesondere Ausnahmegesetzgebung, grundrechtlich statthaft.

Würde im Reiche das Gleichheitsprinzip allgemein gelten, so wären trotzdem also rechtsgültig einerseits das Einjährig-Freiwilligen-Privileg, andererseits die dreijährige aktive Dienstpflicht allein bei Kavallerie und reitender Feldartillerie. In Frankreich wurde 1905 die zweijährige Dienstpflicht eingeführt und zugleich das Einjährigen-Privileg beseitigt. In

Digitized by Google

der unabhängigen Staatslehre Frankreichs herrscht kein Zweifel darüber, daß hiermit nicht Gleichheit, sondern Ungleichheit geschaffen wurde. Die höheren Schichten verlieren dadurch viel mehr im beruflichen Fortkommen, als die unteren Klassen. Dagegen wäre wohl zu behaupten, daß, wenn das Reich an die preußische Verfassung gebunden wäre, in der Befreiung der katholischen Geistlichen von der aktiven Dienstpflicht, wie sie das Reichsgesetz vom 8. Februar 1890 vorschreibt, eine Ausnahme vom Prinzipe des Artikel 3 läge. Denn das Gesamtinteresse forderte diese Befreiung nicht.

Nicht verfassungswidrig sind Ausnahmegesetze, die im Staatsinteresse Abgeordnete, Berufstände besser, Angehörige gewisser Parteien, Konfessionen, Nationalitäten schlechter als andere Untertanen behandeln. Man denke an Abgeordnetenprivilegien, Handels-, Gewerbe- und Kaufmannsgerichts-Gesetze auf der einen, an Sozialisten-, Anarchisten-, Kulturkampf-, Jesuiten-, Polen-Gesetze auf der anderen Seite. Die nicht deutschredenden Volksstämme Preußens haben Anspruch darauf, in ihrem Volkstume nicht willkürlich abweichend behandelt zu werden. An sich kommt ihnen also zu Anspruch auf Gleichberechtigung ihrer Sprache, soweit ihre Gebiete reichen, in Unterricht, Verwaltung, Rechtspflege. Allein das Staatsinteresse kann anderes fordern. Daher war ohne Verfassungsänderung zulässig die Bestimmung im Ansiedlungsgesetze vom 10. August 1904, wonach in Westpreußen, Posen und bestimmten anstoßenden Gebieten die Ansiedlungsgenehmigung (oben § 25) zu versagen ist, wenn die Ansiedlung der Stärkung der deutschen Elemente zuwiderläuft.

Ähnliche Beispiele begegnen in allen Staaten. Z. B. in Frankreich. Im Staatsinteresse sind dort die Parlamentsmitglieder nach einem Ausnahmegesetze von 1895 von militärischen Übungen während der Session befreit, und auf der anderen Seite ist seit 1904 den Kongregationen der Betrieb

Digitized by Google

aller Unterrichtsanstalten und jede Unterrichtserteilung untersagt. Mit strengen Ausnahmegesetzen sind die französischen Republiken von jeher gegen die Angehörigen der Familien vorgegangen, die einst über Frankreich geherrscht haben, 1816 gegen die Angehörigen der Familie Bonaparte, 1832 gegen die Bourbonen, 1848 gegen das Haus Orleans. Das geltende Gesetz vom 22. Juni 1886 wendet sich gegen alle früheren Herrscherhäuser. Es schließt ihre Mitglieder aus von Heer, Marine, Parlament und gestattet ihre Verbannung. Deutsche Analoga wären die preußischen Gesetze über Beschlagnahme der Vermögen des Kurfürsten von Hessen und des Königs von Hannover, die 1869—75, bezw. 1868—92 in Kraft standen.

Aus der Gleichheit vor dem Gesetze folgt von selbst auch Gleichheit vor dem Richter und der Verwaltung als den Gesetzesvollziehern. Die Befugnis, die Untertanen willkürlich ungleich zu behandeln, bedarf daher im Rahmen des preußischen Rechtes der Verfassungsgrundlage. Das Recht der Niederschlagung, Begnadigung und Amnestie muß deshalb dem Herrscher verfassungsrechtlich verliehen sein.

II. A. Unter den besonderen Gleichheitsrechten, die den Untertanen in Deutschland eingeräumt sind, ragt hervor das der Gleichberechtigung der Konfessionen in bürgerlicher und staatsbürgerlicher Beziehung, die *staatsbürgerliche Parität*, wie sie das Reichsgesetz vom 3. Juli 1869 verlieh. Sie bedeutet: Der Deutsche hat gegenüber dem Staate, dem er angehört, und gegenüber jedem Bundesstaate und ihren Teilen (Gemeinden usw.) Anspruch darauf, daß der Genuß aller Rechte der Staatsangehörigen und die Bekleidung öffentlicher Ämter gesetzlich oder sonstwie nur dann vom religiösen Bekenntnis abhängig gemacht werden, wenn das Staatsinteresse es erfordert.

Damit ist näher gesagt: grundsätzlich hat der Staat in jenen Richtungen das religiöse Bekenntnis unberücksichtigt

Digitized by Google

zu lassen; keineswegs: er hat die Konfessionen nach dem Prinzipe materieller oder formeller Gleichheit zu beachten. Berücksichtigen darf der Staat das Bekenntnis nur aus sachlichen Gründen.

Das Reichsgesetz ist also verletzt, wenn bestimmte Konfessionen im Verwaltungswege von einzelnen Geschäftszweigen nahezu völlig ausgeschlossen werden oder aufsichtlich verfügt wird, daß evangelische Kinder auch in den sog. technischen Fächern (Zeichnen, Hauswirtschaft) nur oder verhältnismäßig von evangelischen Lehrern zu unterrichten oder gewisse Schulleitungsstellen einmal katholisch, das andere Mal evangelisch zu besetzen seien. Dagegen ist das Gesetz nicht verletzt, wenn der Staat an seinen Theologie-Lehranstalten lediglich Lehrer des betreffenden Bekenntnisses anstellt oder vorschreibt, daß in Volksschulen auch der weltliche Unterricht in den nichttechnischen Fächern an evangelische Kinder in der Regel durch evangelische, an katholische durch katholische Lehrkräfte zu erteilen sei, und in Simultanschulen der weltliche Unterricht nur durch christliche Lehrer erteilt werden dürfe, *wenn* der christlichen Religion für gewöhnlich weitaus die Mehrzahl der schulbesuchenden Kinder angehört. Ebensowenig widerspricht dem Gesetze, bei Besetzung des Referates für katholische Kirchenangelegenheiten im Kultusministerium den technisch vielleicht weniger befähigten Katholiken dem technisch besser geeigenschafteten protestantischen Anwärter vorzuziehen. Allein immer gilt nur: es darf, aber es muß nicht geschehen.

B. Die Landesverfassungen verleihen als besonderes Gleichheitsrecht vor allem die Befugnis, in bezug auf *Zulassung zu öffentlichen Ämtern* zu verlangen, auch aus anderen Gründen, als denen des religiösen Bekenntnisses, nicht willkürlich ungünstiger als die übrigen Staatsangehörigen behandelt zu werden.

Digitized by Google

Weder das Gesetz noch die Verwaltung darf bei der Zulassung zu Staatsdienstprüfungen oder bei Ämterverleihung willkürliche Unterschiede machen. Nicht folgt daraus, daß nur die Tüchtigkeit berücksichtigt werden dürfe. Auch andere sachliche Gründe können beachtet werden. Es können sachliche Gründe gebieten, einem Sozialdemokraten für ein politisches Ehrenamt die Bestätigung zu versagen oder die eingeborenen Staatsbürger den eingewanderten, unter besonderen Verhältnissen auch die eingewanderten den eingeborenen bei Zulassung zu Prüfungen und bei Stellenbesetzung vorzuziehen. Die preußische Verfassung (Artikel 4) erlaubt dem Gesetze Willkür; nur die Verwaltung hat die Pflicht, in bezug auf das öffentliche Anstellungswesen gegenüber allen befähigten Staatsangehörigen sachlich zu verfahren.

C. Für Gleichbehandlung von Staat zu Staat sorgt das Reichsrecht durch die Bestimmung der Reichsverfassung Artikel 3. Hiernach besitzt jeder Deutsche das Recht, von jedem fremden Bundesstaate zu verlangen, daß er ihn in bezug auf Zulassung zum Genusse von Vorteilen, die der Staat und seine Teile den eigenen Landesangehörigen gewähren müssen, und in bezug auf Zulassung zu öffentlichen Ämtern weder durch Gesetz noch sonstwie ungünstiger als seine eigenen Bürger behandle, es müßte denn vom Staatsinteresse gefordert werden. Der Grundsatz gilt jedoch nicht in bezug auf politische Rechte und die Aufnahme in den lokalen Gemeindeverband.

Aus Reichsverfassung Artikel 3 folgt nur, daß der Bayer in Preußen nicht ungünstiger behandelt werden darf, als der Preuße. Das Freizügigkeitsgesetz fügt — ähnlich wie dies nach anderen Vorschriften bereits in bezug auf Konfession und Ämterbesetzung gilt — für einen Fall hinzu, daß auch das Land unter seinen Angehörigen keine Unterschiede machen darf. Es verleiht nämlich dem Deutschen auch das Recht, zu fordern, daß er an keinem Orte des Reiches von der Obrigkeit in

Digitized by Google

bezug auf Gewerbebetrieb ungünstiger als die Einheimischen behandelt werde, solange ein Reichsgesetz dies nicht ausdrücklich zuläßt. Das will — um ein Beispiel zu geben — sagen: der Preuße aus Potsdam hat in bezug auf Gewerbebetrieb in Berlin dasselbe Recht, wie der Preuße aus Berlin. Ein Landesgesetz kann daran nichts ändern.

D. Einige Verfassungen verleihen den Staatsangehörigen als besonderes Gleichheitsrecht den Anspruch darauf, daß der Staat unterlasse, einzelne Leute oder Klassen willkürlich mit materiellen Vorrechten auszustatten.

Wenn die preußische Verfassung Artikel 4 bestimmt: Standesvorrechte finden nicht statt, so ist damit der Adel nicht abgeschafft. Denn die nämliche Verfassung erklärt im Artikel 50, daß dem Könige die Verleihung von Auszeichnungen zustehe, die mit Vorrechten nicht verbunden sind. Vielmehr ergibt sich aus Artikel 50, daß die Verfassung unter Vorrechten nur materielle Vorrechte versteht (besonderen Gerichtsstand, Befreiung von Wehrpflicht usw.). Der Staat darf also nach wie vor willkürlich formale Vorzüge einräumen, in den Adelstand „erheben", besondere Titel, Prädikate, Ränge verleihen. Dagegen bedurfte es zur Aufrechterhaltung der sachlichen Vorrechte der deutschen Standesherren eines Vorbehaltes in der Verfassung, der 1854 auch erfolgte. Nur auf dem Wege der Verfassungsänderung kann in Preußen den vormals souveränen Häusern heute preußischen Gebietes (Hohenzollern, Hannover, Kurhessen, Nassau, Schleswig-Holstein) materielle Rechtsbevorzugung zuteil werden. Dagegen ist sachlich gerechtfertigt, also ohne Verfassungsänderungsverfahren statthaft, dem landesherrlichen Hause materiellrechtliche Sonderstellung, dem Landesverweser Abgabenfreiheit einzuräumen.

E. Ein sehr wichtiges Gleichheitsrecht stellt dann noch das Recht dar, sich weder vom Gesetzgeber, noch von der Ver-

Digitized by Google

waltung die Unterstellung unter ein Sondergericht für einen oder mehrere konkrete Fälle, also die Unterordnung unter ein sog. Ausnahmegericht gefallen lassen zu müssen.

§ 31. Gleichheit der Pflichten.

Die Landesverfassungen sprechen zumeist aus, daß die Staatsangehörigen beanspruchen können, in bezug auf Pflicht oder wenigstens Last vom Staate weder im Wege des Gesetzes noch sonstwie willkürlich ungünstiger als andere Landesuntertanen behandelt zu werden.

Trotz des Wortlautes der Verfassungen: „Alle Untertanen haben zu den Staatslasten beizutragen", ist es daher nicht verfassungswidrig, wenn im Einkommensteuergesetz ein bestimmtes Mindesteinkommen steuerfrei gelassen wird. Dagegen sind willkürliche Militärdienstbefreiungen verfassungsrechtlich verboten.

§ 32. Das Stilleliegen und der Schutz der Grund- und Freiheitsrechte.

I. Mit anderen Verfassungen bestimmt die preußische, daß für den Fall eines Krieges oder Aufruhrs bei dringender Gefahr für die öffentliche Sicherheit die Ansprüche auf Unverletzlichkeit von Person und Wohnung, Meinungs-, Versammlungs- und Vereinsfreiheit, sowie auf Unzulässigkeit von Ausnahmegerichten zeit- und distriktsweise außer Kraft gesetzt werden dürfen.

II. Etwas anderes ist die rechtswidrige Verletzung von Grund- und Freiheitsrechten.

Zu unterscheiden ist hier der Schutz gegenüber den rechtlich verantwortlichen und gegenüber den rechtlich unverantwortlichen Organen, welch letztere Staatshaupt und Parlament sind. Die Schutzmittel sind rechtliche oder tatsächliche. Es liegt auf der Hand, daß das Individuum den rechtlich unverant-

Digitized by Google

wortlichen Organen gegenüber in der Hauptsache nur auf tatsächliche Mittel angewiesen sein kann.

A. Was die rechtlichen Garantien gegenüber den verantwortlichen Staatsorganen angeht, so sind gerichtliche, Verwaltungs- und parlamentarische Mittel zu unterscheiden.

1. Die gerichtlichen Mittel sind Anrufung des Zivil-, Straf-, Verwaltungs- oder Verfassungsrichters. Wie weit diese Mittel zustehen, ist nur nach Lage der Rechtsordnung jedes Landes zu beurteilen. Der Beamte ist schadenersatzpflichtig für rechtswidrige Amtshandlungen, gegebenenfalls vor oder hinter ihm auch der Staat. Strafrechtlich ist der Untertan geschützt durch die Vorschriften über Amtsverbrechen, vor allem über widerrechtliche Nötigung durch Mißbrauch der Amtsgewalt (Str. G. B. § 339). Einzelne Freiheitsrechte erfahren einen besonderen Strafrechtsschutz, so die gewerbliche Koalitionsfreiheit durch Gewerbeordnung § 153 und in außerordentlicher Stärke die persönliche Freiheit. Das Strafgesetzbuch hat einen besonderen Abschnitt über „Verbrechen und Vergehen wider die persönliche Freiheit". Bestraft wird jedermann, der vorsätzlich und widerrechtlich einen Menschen einsperrt oder auf andere Weise der persönlichen Freiheit beraubt (§ 239, 341 ff.).

Die Anrufung des Verwaltungsrichters ist meist nur gegen Verletzung einzelner Freiheitsrechte, so Freizügigkeit oder Gewerbefreiheit, gewährt, in Preußen ist Verwaltungsklage gegen alle polizeilichen Verfügungen, aber doch wieder nicht solche der obersten Behörden, der Ministerien, zulässig.

Freilich ist all diese Gerichtszuständigkeit umsonst, wenn die das Grund- oder Freiheitsrecht verletzende Handlung auf ein Landesgesetz oder eine fürstliche Verordnung sich stützt. Höher als das Recht des Untertanen steht den meisten Verfassungen die Bewahrung des Ansehens der höchsten Gewalten im Staat vor Einbuße dadurch, daß man den Richter nachweisen läßt,

Digitized by Google

sie hätten verfassungswidrig gehandelt. Dem Gesamtinteresse wird weniger Schaden zugefügt, wenn die Verletzung der Verfassung bestehen bleibt, als wenn die höchsten Organe gezwungen werden, eine Verfassungsverletzung aus der Welt zu schaffen. Deshalb bestimmt die preußische Verfassung Artikel 106: Die Verfassungswidrigkeit von preußischen Gesetzen, die in der vom Gesetze vorgeschriebenen Form bekanntgemacht sind, kann von keiner Behörde, aber auch nicht einseitig vom Könige oder dem Landtage rechtsgültig ausgesprochen werden. Die Rechtmäßigkeit gehörig verkündeter königlicher Verordnungen zu prüfen steht nur den Kammern, also weder Verwaltungsbehörden, noch Gerichten zu.

Auch die demokratischen Verfassungsstaaten gestatten in der Regel keine Anfechtung der Gesetze und Staatshauptsverordnungen wegen Verfassungswidrigkeit. Eine Ausnahme machen die Schweiz und die Nordamerikanische Union. In der Schweiz kann das Bundesgericht nicht Bundes-, aber Kantonalgesetze für bundesverfassungswidrig erklären. In der transatlantischen Republik ist jeder Richter zur Nachprüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen befugt, und zwar auch von Bundesgesetzen.

Natürlich reicht auch hier grundsätzlich die Erklärung nicht über den einzelnen Fall hinaus. Das Gericht ist nicht in der Lage, das Gesetz, das es für verfassungswidrig hält, außer Kraft zu setzen. Es ist nur befugt, das Gesetz bei Entscheidung des Rechtsfalles, aus dessen Anlaß die Nachprüfung erfolgte, außer Betracht zu lassen. Allein gewohnheitsrechtlich hat sich in der Union der Satz entwickelt, daß die Verwaltung dies Gesetz nicht weiter anwenden darf, aber doch mit einer bedeutsamen Einschränkung, die uns zeigt, daß im Staate eben vor allem eine feste, ungeschwächte Gewalt vorhanden sein muß. Die Polizei darf auch in der Union nach wie vor das für verfassungswidrig erklärte Gesetz anwenden. Zum Schutze

Digitized by Google

der öffentlichen Interessen vor Gefährdung ist ihr erlaubt, das Gesetz auch weiterhin in Ausführung zu bringen. Anarchischen Zuständen wäre sonst Tür und Tor geöffnet.

Ein besonderer Verfassungsgerichtshof zum Schutze von Grundrechten besteht in Österreich. Das Reichsgericht ist nach Gesetz vom 21. Dezember 1867 Nr. 143 auch zuständig, über Beschwerden der Staatsbürger wegen Verletzung der ihnen durch die Verfassung gewährleisteten politischen, d. h. öffentlichen Rechte zu urteilen, aber erst nach Erschöpfung des Verwaltungsweges und mit der Einschränkung, daß die Prüfung der Gültigkeit gehörig kundgemachter Gesetze (Gegensatz: Verordnungen) auch dem Reichsgerichte entzogen ist.

2. Als administrative Schutzmittel ist die Beschwerde an die höheren Verwaltungsstellen bis zum Staatshaupte und die Bitte um disziplinäres Vorgehen zu bezeichnen. Als parlamentarisches Hilfsmittel kommt die Anrufung der verschiedenen Wege parlamentarischer Kontrolle im Wege des Petitionsrechtes in Betracht: parlamentarische Kritik, Interpellation, Resolution, parlamentarische Untersuchung und Ministeranklage, wobei nicht übersehen werden darf, daß der Minister nur für eigene Schuld verantwortlich gemacht werden kann, also nur, wenn er bei Auswahl der Organe oder ihrer Überwachung fahrlässig handelte.

B. Gegenüber den rechtlich unverantwortlichen Organen gibt es Rechtsschutz nur, soweit die Verfassungsmäßigkeit ihrer Handlungen angefochten wird. In Preußen ist der Landtag berechtigt, königliche Verordnungen für verfassungswidrig zu erklären. Im übrigen stehen dem Individuum nur tatsächliche Mittel zur Seite, die sog. sozialen Garantien: Religion, Sitte, Sittlichkeit und vor allem die Macht der öffentlichen Meinung. Den Verfassungseid zu fordern, unterlassen wegen seiner Wirkungslosigkeit in Zeiten der Gefahr die neueren Verfassungen. Für den Deutschen Kaiser, den

Digitized by Google

Präsidenten der Französischen Republik, die Mitglieder des Deutschen Reichstages und auch diejenigen der französischen Kammern ist kein politischer Eid mehr vorgeschrieben.

Die französischen Verfassungen der Revolutionszeit erklärten für ein Grundrecht den Widerstand gegen Unterdrückung d. h. Ungesetzlichkeit. Der französische Konvent hat in der Verfassung von 1793 ausgesprochen, wenn die Regierung die Rechte des Volkes verletze, sei Empörung das heiligste der Rechte und die unentbehrlichste der Pflichten des Volkes.

Hiegegen ist folgendes zu bemerken: Passiver, d. h. gewaltloser Widerstand ist kein rechtliches, aber ein tatsächliches Mittel. Jedermann handelt rechtswidrig, wenn er einem Steuerzahlungsbefehle nicht nachkommt, weil er nur der Gewalt weichen will, aber er kann es auf sein Risiko tun. Defensiver Widerstand, d. h. Widerstand durch Gewalt oder Bedrohung mit Gewalt, ist gegenüber nicht rechtsmäßiger Staatsgewaltausübung rechtlich erlaubt. Aber jederzeit nur ein tatsächliches, also rechtswidriges Mittel kann sein der aggressive Widerstand, der Aufstand, die Revolution.

Die letzte Ursache, auf der die Unterordnung der Beherrschten unter die Staatsgewalt beruht, bildet einzig und allein die Vorstellung der Beherrschten, daß sie um ihrer selbst willen in einem Zwangs-Ordnungszustande leben müssen. Vermögen sie nicht mehr die Überzeugung zu haben, daß diese Organisation ihren Interessen dient, müssen sie erkennen, daß die Herrschenden fortgesetzt ihre Rechte verletzen oder hartnäckig sich weigern, das Recht so umzubilden, wie es den veränderten Interessen der Gesellschaft entspricht, ist es also unmöglich, innerhalb der Staatsordnung zu einer Änderung der Mißstände zu gelangen, dann ist gerechtfertigt, zu versuchen, es gegen die Staatsordnung durchzusetzen, denn weder Staat noch Recht sind um ihrer selbst willen da. Auch der Rechtsbruch seitens Herrschender, der Staatsstreich, ist rational begründet.

Digitized by Google

sobald es sich unmöglich erweist, das Recht auf rechtmäßigem Wege so umzubilden, wie es das Interesse der Gesamtheit dringend verlangt. Not bricht Eisen. Allein juristisch Recht werden alle diese Handlungen durch ihre moralische oder politische Statthaftigkeit nicht, so wenig wie Lynchjustiz oder parlamentarische Obstruktion.

Zum Wesen des Staates gehört Anspruch der Herrschenden auf Gehorsam. Welches Inhalts und Umfangs dieser Gehorsam sei, das zu bestimmen, kann lediglich den Herrschaftsorganen zustehen. Denn was der Staat sein soll, ist Ordnung. Ohne Ordnung kein Friede unter den Bürgern. Ordnung verlangt aber, daß nur die Herrschaftsinhaber festsetzen, was Rechtens sei.

§ 33. Grundpflichten.

Grundpflichten sind Pflichten, die den Untertanen durch Grundgesetze auferlegt werden. Überall in den Verfassungen ist die Steuerpflicht genannt, in Deutschland daneben die Wehrpflicht, dagegen fehlt hier die Pflicht der Brüderlichkeit.

Dies hat geringe Bedeutung. Auch in Frankreich erscheint diese Grundpflicht erst 1848. Die Grundrechte von 1848 haben das Eigentum aus der Reihe der angeborenen Rechte gestrichen und dafür neben Freiheit und Gleichheit die Brüderlichkeit als eine vor- und übergesetzliche Pflicht zum „Prinzipe der Republik" erhoben. Verstanden ist darunter, wie Artikel VII sagt, die Pflicht, sich gegenseitig zu helfen. Also eine Pflicht von Individuum zu Individuum, nicht etwa die erst in letzter Zeit in Frankreich kräftiger entwickelte staatliche Armenunterstützungspflicht. Daher ist es verständlich, daß die Pflicht alsbald ihren Rechtscharakter verloren hat und als das fortbesteht, was sie überall ist, als sittliche Pflicht. Die Darstellungen des französischen Staatsrechtes übergehen sie dementsprechend mit Stillschweigen.

Digitized by Google

Fünfter Abschnitt.
Staat und Kirche.

§ 34. Das Prinzip.

Aus den Grundrechten der Bekenntnis- und der Kultusfreiheit (§ 27) folgt nicht mit logischer Notwendigkeit Kirchenfreiheit und ebensowenig aus dem Grundsatze staatsbürgerlicher Parität der Konfessionen (§ 30) religionsgesellschaftliche Parität der Konfessionen.

Bekenntnisfreiheit heißt nur: das Individuum unterliegt keinem Staatszwange. Die Individuenvereinigung kann also einem Staatszwange unterliegen. Und Kultusfreiheit bedeutet lediglich: die Vereinigung der Individuen „zu" Religionsgesellschaften (preuß. Verfassung, Artikel 12) bedarf keiner Erlaubnis. Die hergestellte Vereinigung vermag daher Erlaubnis- und anderem staatlichen Zwange unterworfen zu sein. Es gilt somit dasselbe, wie bei allen anderen Freiheitsrechten. Der Staat darf Preßunternehmungen einengen; er darf sie nur nicht unterdrücken. Prohibitivmaßnahmen muß er unterlassen; dann bleibt er im Rahmen der Verfassung. Ebenso hier. Der Staat kann Hoheit über die Glaubensgesellschaften üben, sie leiten (Staatskirchentum), sie besonderer Aufsicht unterwerfen (System der kirchlichen Selbstregierung und Kultuspolizei), sie der allgemeinen Vereins- und Versammlungspolizei unterstellen (Trennung von Staat und Kirche).

Was dann den Versuch angeht, von der staatsbürgerlichen Parität der Konfessionen auf eine Parität der Religionsgesellschaften zu schließen, so darf nicht übersehen werden, wie auch dieses Prinzip sich lediglich auf Individuen bezieht.

Staatsbürgerliche Parität bedeutet: bei dem Zumaße

Digitized by Google

von Rechten an seine Angehörigen darf der Staat das religiöse Bekenntnis nur dann berücksichtigen, wenn es das Staatsinteresse fordert. Hieraus folgt daher allein: der Staat ist bei dem Zumaß von Rechten an Konfessionsgesellschaften nur befugt, die Unterschiede der Bekenntnisse unter der Voraussetzung in Berücksichtigung zu ziehen, daß das Staatswohl es verlangt. Selbst wenn die staatsbürgerliche Parität dahin erklärt wird, daß sie bedeutet, der Staat solle bei der Zuteilung von Rechten an den einzelnen Bürger grundsätzlich von dem Religionsbekenntnisse absehen, so folgt hieraus juristisch noch nicht, daß der Staat gegenüber Bürgergesellschaften ebenso verfahren muß. Sonst müßte man bezüglich der Gewerbefreiheit auch ableiten: weil Gewerbefreiheit besteht, hat der Staat jede der Lieferungen, die er vergibt, unter die Firmen des betreffenden Geschäftszweiges gleichmäßig zu verteilen. Der Staat ist rechtlich nicht genötigt, neutral zu bleiben. Er kann ungleiche Religionsgesellschaften gleich behandeln (Kirchen- oder kirchenpolitische Parität), aber er muß es nicht. Weil es für den Staat Preußen in staatsbürgerlicher Beziehung nicht mehr Protestanten, Katholiken, Juden usw., sondern nur noch Preußen gibt, muß es für ihn keineswegs auch nur mehr Religionsgesellschaften schlechthin geben. Er darf noch zwischen katholischer, evangelischer Kirche und anderen Religionsgemeinschaften Unterschiede machen. Es ist für das Staatsinteresse von verschiedener Bedeutung, ob eine Kulturgemeinschaft nahezu die Gesamtheit seiner Untertanen oder nur ein oder zwei Millionen davon zu Bekennern hat, ob die Religionsgesellschaft eine Welt- oder eine Landeskirche ist, ob ihr Haupt mit dem des Staates identisch ist oder nicht, ob es im Staatsgebiete oder außerhalb desselben seinen Sitz hat, ob die Religionsgesellschaft das Gebiet ihrer Zuständigkeit weit steckt, mit ihrem Kultus auf die Straße drängt, ihre Beamten abgesondert von anderen Berufsarten ausbildet, straff organisierte Vereine

Digitized by Google

und Gemeinschaften zu ihren verfassungsmäßigen Bestandteilen zählt und dem Staate gegenüber zum mindesten Gleichordnung in Anspruch nimmt, oder ob dies alles nicht der Fall ist.

Auch die katholische Kirche verfährt nicht neutral, sondern behandelt Verschiedene verschieden. Anders das einzelne Kirchenglied und anders kirchliche Vereine. Anders Orden und ordensähnliche Gesellschaften, anders Gesellen- und Burschenvereine. Orden bedürfen der päpstlichen, Kongregationen mindestens der Bistumserlaubnis. Beide stehen unter besonderer Aufsicht der Kirchenoberen. Keineswegs gleichmäßig behandelt die Kirche ferner katholische und evangelische Landesherren. Diesen räumt sie weniger Rechte ein. Die kirchliche Organisation der nichtkatholischen Länder hat das Papsttum viel stärker zentralisiert, als die kirchliche Verwaltung katholischer Territorien.

§ 35. Die Gestaltung im einzelnen.

I. Im allgemeinen steht der Staat auf dem Standpunkte, daß er die Kirchen nicht nur beaufsichtigt (Kultuspolizei), sondern auch pflegt (Kultuspflege). Er erachtet dies als in seinem Interesse gelegen. Zwar fordert er nach wie vor rechtliche Unterordnung, aber er gewährt zugleich ethische Gleichordnung, indem er die kirchliche Sonn- und Feiertagsordnung schützt, Gotteslästerung und Kirchenbeschimpfung verfolgt, die Kirchenorgane ehrt und die Gesellschaften dotiert. Dies Verhalten des Staates verletzt das religiöse Gefühl der Freidenker. Allein würde das Staatswesen anders verfahren, so würde es den religiösen Überzeugungen der Gegenseite zunahetreten. Weil die religiösen Meinungen so gegensätzliche sind, kann der Staat nie erreichen, daß er Vorschriften erläßt, die bei keinem Teile anstoßen. Dazu kommt: niemals handelt es sich um Verletzung eines Rechtes der Untertanen, denn Gewissens- oder Bekenntnisfreiheit bedeutet juristisch keineswegs: Anspruch, in seinen religiösen Gefühlen (Gedanken) nicht verletzt zu werden.

Digitized by Google

Aber mit den Grundsätzen der Bekenntnis- und Kultusfreiheit steht auch nicht im Widerspruche, daß der Staat eine oder mehrere Religionsgesellschaften begünstigt, in diesem Sinne eine Religion zur Staatsreligion erhebt. In solcher Bedeutung haben Konvent und Direktorium der Französischen Revolution als offizielle Religion den Kultus der Vernunft und des höchsten Wesens eingeführt. In gleicher Weise ist zu verstehen, wenn die preußische Verfassung Artikel 14 bestimmt, daß die christliche Religion, als der Glaube der großen Mehrheit der Staatsbewohner, bei allen Staatseinrichtungen zugrunde zu legen sei, die mit der Religionsübung im Zusammenhange stehen. Dies Prinzip des christlichen Staates, wenn es sich innerhalb der Schranken des Reichsgesetzes über Gleichberechtigung der Konfessionen in bürgerlicher und staatsbürgerlicher Beziehung hält, verletzt nicht die Grundrechte der Bekenntnis- und Kultusfreiheit.

Auf der anderen Seite ist der Staat in der Lage, jede Kultuspflege zu unterlassen. In Frankreich wurde bereits 1884 die Bestimmung des Verfassungsgesetzes vom 16. Juli 1875 gestrichen, wonach an dem auf den Zusammentritt der Kammern folgenden Sonntage in den Kirchen und Tempeln öffentliche Gebete an Gott gerichtet werden sollten, um seine Hilfe für die Arbeiten des Parlamentes anzurufen. Das Gesetz vom 9. Dezember 1905 über „Trennung" der Kirchen und des Staates hat das staatliche Kultusbudget beseitigt. Getrennt hat es Staat und Kirchen keineswegs. Der Name des Gesetzes ist falsch. Es machte ein Ende der Kultuspflege (und ihr nicht einmal restlos), aber ließ, sie nur verändernd, bestehen die besondere Kultuspolizei. Schon das gewöhnliche Vereinsrecht kommt ohne Unterschiede unter den Vereinen nicht aus. Seine Rechtsnormen sind nicht alle dieselben für wirtschaftliche, berufliche, politische Vereine. Um so mehr ist es ein Ding der Unmöglichkeit, eine Vereinigung wie die katholische Kirche nach

Digitized by Google

den nämlichen Polizeinormen zu behandeln, wie einen Verein für staatswissenschaftliche Fortbildung.

II. Ganz anders bestimmt die katholische Kirche das Verhältnis des Staates zur Kirche. Prinzipiell nimmt sie Überordnung in Anspruch. Tatsächlich freilich unter dem Notzwang der Dinge räumt sie dem Staate rechtliche Gleichordnung ein, behält sich aber ethische Überordnung vor. Auch so ergibt sich für die Kirche noch immerhin Freiheit von Kultuspolizei, Religionsfreiheit.

III. Einen Ausgleich unter den gegenteiligen Ansichten schafft das Völkerrecht. Nach Völkergewohnheitsrecht ist der Papst in seiner Eigenschaft als Oberhaupt der katholischen Kirche Mitglied der Völkerrechtsgemeinschaft. Das Völkerrecht beruht auf dem Grundsatze gegenseitiger Unabhängigkeit der Mitglieder. Die Katholiken sind daher doppelte, sog. gemischte Untertanen, solche des Papstes und solche des Staates. Zugleich ist völkerrechtlich geltend, daß, wenn Untertanen eines Mitgliedes im Gebiete eines anderen sich befinden, dieser Staat, mit dem sie räumlich verbunden sind, über sie höhere Gewalt besitzt, als das Mitglied, mit dem sie nur ein rechtliches Band verknüpft. Gebietshoheit, sagt die Völkerrechtslehre, geht der Personalhoheit vor. Völkerrechtlich sind die Gebiete der Staaten nicht auch Gebiete des Papstes. Völkerrechtlich besitzt der Papst mangels äußerer Gewalt keine Gebiets-, sondern nur eine Personenhoheit. Also darf der Staat die Verhältnisse der katholischen Einwohner seines Landes einseitig ordnen, ohne gegen das Völkerrecht zu verstoßen, es müßte dies denn dem katholischen Einwohner eine Sonderrechtsstellung einräumen. Zum Teil ist dies der Fall, nach Völkergewohnheitsrecht für päpstliche Legaten und Nunzien, nach völkerrechtlichem Vertrag (Konkordat) auch für Bischöfe. Für andere Katholiken besteht so etwas nicht. Es gilt also die aufgestellte Regel.

Digitized by Google

Sechster Abschnitt.
Staat und Schule.

§ 36. Das Prinzip.

Innerhalb der Schranken des Reichsgesetzes über staatsbürgerliche Parität (§ 30 II) darf der Staat bei Gestaltung des Schulwesens bestimmte Religionen bevorzugen. Nach der preußischen Verfassung Artikel 14 (s. § 35) muß er es, soweit die Schulen Staatsschulen sind. Die Volksschulen haben also, insoweit unter den die Schule besuchenden Kindern für gewöhnlich diejenigen christlicher Konfession überwiegen, zum mindesten christliche Simultanschulen, d. h. solche zu sein, an welchen christliche Kinder in den nichttechnischen Fächern, von seltenen Ausnahmefällen abgesehen, nur durch christliche Lehrkräfte unterrichtet werden. Die Einrichtung nichtchristlicher Mischschulen an Orten, wo die christlichen Schulkinder in der Regel die Mehrzahl bilden, setzt eine Verfassungsänderung voraus. Die Errichtung von Volksschulen, in denen konfessioneller Religionsunterricht nicht mehr Pflichtfach sein soll, erfordert immer eine Verfassungsänderung. Dies folgt aus Verfassung Artikel 24, indem dort bestimmt wird: Den religiösen Unterricht leiten die betreffenden Religionsgesellschaften.

In der französischen Gesetzgebung ist eine andere Meinung durchgedrungen, diejenige, die behauptet, bei Volksschulzwang habe die Vorschrift, daß die Lehrkräfte einem bestimmten Bekenntnisse angehören, die Schulen also Konfessions- oder christliche Mischschulen sein müssen, aus Rechtsgründen zu fallen.

Die Meinung verkennt den rechtlichen Inhalt des Grundrechtes der Bekenntnisfreiheit. Der Untertan empfängt hierdurch, wie schon in § 35 bemerkt, nur den Anspruch, nicht zur Äußerung bestimmter religiöser Gedanken gezwungen zu

Digitized by Google

werden, keineswegs den Anspruch, in seinen religiösen Gefühlen nicht verletzt zu werden. Und dann wird der Bürger durch jenes Grundrecht von Zwang zu Handlungen nur in solchen Gegenständen befreit, die ausschließlich den Glauben berühren, nicht auch in solchen Gegenständen, die auch anderes, z. B. den Schutz des Staates nach außen oder das Interesse des Staates am Besitze unterrichteter Bürger, betreffen.

Religiöse Gedanken- oder Gefühlsfreiheit mit religiöser Bekenntnisfreiheit verwechselnd, hat das französische Gesetz vom 28. März 1882 den Religionsunterricht aus dem Plane der öffentlichen Elementarschulen sogar als fakultativen Gegenstand gestrichen und überdies verboten, daß die Kirchen ihren Religionsunterricht in den Schulgebäuden erteilen. Nur insofern ist dem religiösen Bedürfnis entgegengekommen, als ein Werktag jeder Schulwoche vom Unterricht frei bleibt, um den Eltern, die dies wünschen, zu erlauben, ihren Kindern Religionsunterricht erteilen zu lassen. Selbst an Privatschulen darf der Religionsunterricht nur freiwilliger Lehrgegenstand sein.

§ 37. Konfessions- und Simultanschule.

Rechtlich gesprochen ist Konfessions- oder Bekenntnisschule eine Schulanstalt, an der die Lehrer der weltlichen Hauptfächer für alle Jahrgänge einem und demselben Bekenntnisse angehören müssen. Simultan- oder Mischschulen heißen dagegen Schulen, für welche die Lehrer der weltlichen Hauptfächer nicht aus bestimmten Glaubensbekenntnissen oder — dann liegen christliche Simultanschulen vor — zwar aus dem christlichen, aber nicht gerade aus einem bestimmten christlichen Glaubensbekenntnisse entnommen werden müssen. Praktisch gesprochen liegt Bekenntnisschule vor, sofern die Kinder der in der Schule am stärksten vertretenen Religionsgesellschaft, von seltenen Ausnahmefällen (Übergangszeiten) abgesehen, durch ihre ganze

Digitized by Google

Schulzeit hindurch den Unterricht in den weltlichen Hauptfächern durch Lehrer ihres Glaubens empfangen. Simultanschule ist gegeben, wenn als Norm die Möglichkeit besteht, daß die Kinder dieser Mehrheit während ihrer Schulzeit in einigen Jahrgängen in den weltlichen Hauptfächern von Lehrern des Glaubens der Minderheit unterrichtet werden. Nur in etlichen Jahrgängen kann es vorkommen, denn bei allen Simultanschulen besteht, weil der Lehrer zugleich Religionslehrer ist, aus Ersparnisgründen die Vorschrift, daß die konfessionelle Zusammensetzung des Lehrkörpers sich tunlichst dem Konfessionsverhältnisse anschließen solle, das unter den die Schule besuchenden Kindern obwaltet.

Prinzipiell betrachtet, ergibt sich über das Verhältnis von Konfessions- und Simultanschule folgendes.

Der Volksschulzwang ist eingeführt zur Förderung der Untertanen in ihrem bürgerlichen, nicht in ihrem kirchlichen Berufe. Denn die Pflicht, sich für den kirchlichen Beruf vorbereiten zu lassen, liegt dem einzelnen schon nach Kirchenrecht ob. Dafür zu sorgen, besteht für den Staat kein Bedürfnis. Wäre dies trotzdem die Absicht des Staates bei Einführung des Schulzwanges gewesen, dann hätte er unmöglich den Satz aufstellen können, daß die Ortsschule für die Kinder aller Konfessionen, die am Orte sind, eine gemeinsame sein soll.

Der Staat hält zur Vorbereitung für den bürgerlichen Beruf nicht nur geistige, sondern auch sittliche Erziehung für erforderlich. Aller Unterricht hat diese Doppelaufgabe, allein der Unterricht in den weltlichen Fächern doch erst in zweiter Linie. Deshalb fügt der Staat die Sittenlehre auch als besonderen Unterrichtsgegenstand dem Lehrplane ein, und zwar tut es der deutsche Staat dadurch, daß er die konfessionelle Glaubenslehre, die eine Sittenlehre (zehn Gebote) in sich trägt, auch zum bürgerlichen Unterrichtsgegenstand erklärt, und zwar zu einem Hauptfache. Die Unterweisung darin ist obligatorisch,

Digitized by Google

und es entfallen auf ihn bei sieben Schuljahren zu je 40 Wochen, wenn wir Normalbetrieb voraussetzen, 800 Stunden, was gegenüber 1120 Stunden im Rechnen, 1480 in den Realien, 2240 im Deutschen viel ist, wenn wir beachten, daß der Religionsunterricht noch außerhalb der Schule durch die kirchliche Vorbereitung auf Konfirmation und Firmung Ergänzung findet und ein verhältnismäßig geschlossenes Gebiet (biblische Geschichte, Glaubensartikel, zehn Gebote) umfaßt, während die anderen Fächer sich auf sehr Verschiedenes erstrecken, der Unterricht im Deutschen z. B. in Sprachlehre, Diktat, Lesen, Aufsatz, Deklamation, der Unterricht in den Realien in Naturkunde, Geographie, Geschichte zerfällt.

Der Unterricht in der Religion verlangt für jede Schule mit mehreren Konfessionen eine Mehrheit von Lehrkräften. Es würde zu teuer sein, für jede Konfession unter allen Umständen einen besonderen Religionslehrer anzustellen. Auch der Ausweg: dem Religionslehrer jeder Konfession zugleich den weltlichen Unterricht der Kinder seiner Kirche zu übertragen, würde noch außerordentliche Kosten verursachen. Jede Konfession bedürfte eines besonderen Schulzimmers. Daher erhält umgekehrt der Lehrer der weltlichen Fächer den Religionsunterricht mit übertragen. Zu dem Ende wird er aus dem Bekenntnis der Mehrzahl der Schulkinder gewählt. Darin liegt eine Verletzung der religiösen Gefühle der Minderheit. Allein finanzielle Gründe verlangen eine Verletzung. Wenn eine solche nicht umgangen werden kann, dann ist es eine geringere Verletzung, wenn die höchsten Gefühle einer Minderheit als die einer Mehrheit verletzt werden.

In einem Dorfe sind 56 Schulkinder: 49 evangelische, 7 katholische. Als Lehrer wird ein Protestant angestellt. Zur Erteilung des Religionsunterrichtes an die 7 Katholiken kommt wöchentlich einmal für zwei Stunden der Lehrer aus einem nicht allzuweit entfernten Nachbarorte herüber.

Digitized by Google

Die Zahl der katholischen Kinder im Dorfe steigt auf 42. 91 Kinder sind jetzt zu unterrichten. Eine zweite Lehrkraft und ein weiterer Schulsaal wird erforderlich. Die Schule ist nun so einzurichten, wie es dem Zwecke des Schulzwanges entspricht. Den religiösen Gefühlen der Minderheit würde Rechnung getragen, wenn eine besondere katholische Schule gebildet würde. Aber der Zweckgedanke des Schulzwanges geht vor. Der örtliche Schulbetrieb muß so gestaltet werden, wie es dem Zwecke der Vorbereitung für den bürgerlichen Beruf am meisten entspricht. Ist in dieser Beziehung ein Fortschritt möglich, so folgt aus dem Schulzwangsprinzip die Pflicht, ihn zu erstreben. Daher nicht Bildung von zwei Schulen mit einer Klasse, sondern Beibehaltung einer Schule und Zerlegung dieser in zwei Klassen. Auf solche Weise ist es möglich, die drei ersten und die vier letzten Jahrgänge völlig getrennt und in der vollen Normalstundenzahl zu unterrichten, während andernfalls beide Lehrer das schlechtere bisherige System fortführen müßten, sei es nun, daß dies darin bestand, daß von 7—9 Uhr die Großen und von 11—12 Uhr die Kleinen allein und von 9—11 Uhr alle sieben Jahrgänge zusammen unterrichtet wurden, oder daß unter Beschränkung der Normalstundenzahl die Großen und die Kleinen getrennten Unterricht erhielten, die Großen von 7—10, die Kleinen von 10—12 Uhr. Aller Unterricht gewinnt beim anderen Systeme, auch der Religionsunterricht. Denn auch für ihn ist dann Klassensystem maßgebend. Somit ist bei solcher Sachlage Organisation nach Simultanschulprinzip die allein dem Zwecke des Schulzwanges entsprechende Lösung.

Andere Bevölkerungslagen führen zu gerade entgegengesetzter Organisation.

In einer Gemeinde sind 343 evangelische und 49 katholische schulpflichtige Kinder vorhanden; auf jeden Jahrgang entfallen davon 56. Hier wird der Zweck des Schulzwanges am voll-

Digitized by Google

kommensten erreicht, wenn die Schule evangelische Konfessionsschule mit sieben Klassen zu je 56 Schülern bleibt und für den Religionsunterricht der 49 katholischen Kinder eine katholische Lehrkraft angestellt oder aus der Nähe aushilfsweise berufen wird.

Ob Konfessions- oder Simultanschule, entscheidet sich somit von Fall zu Fall nach dem Gesichtspunkte: mit welcher Schulform wird an diesem Orte der Zweck des Schulzwanges besser erreicht? Alles andere hat in den Hintergrund zu treten und kann in den Hintergrund treten. Ich habe mich bemüht, die Frage praktisch in einer Reihe von Orten unseres weiten Vaterlandes, und zwar vorwiegend solchen mit sehr unterschiedlichen Schulsystemen zu studieren. Namentlich Gegenden suchte ich auf, wo unter demselben Kreisschulinspektor Simultanschulen und evangelische und katholische Konfessionsschulen vereinigt sind. Ich gelangte zu dem Ergebnis: es muß individualisiert werden. Bald führt die konfessionelle, bald die simultane Organisation zu besserem Ergebnis, zu besserem Ergebnis sowohl in bezug auf sittlichreligiöse wie auf geistige Förderung. Gebieterische Notwendigkeit ist — dem Schulzwange entsprechend — allerdings eins: die Schulleitung und Aufsicht muß eine fachmännische sein, mag dieselbe nun in der Hand von Laien oder von Geistlichen ruhen.

Digitized by Google

Sachregister.

Ägypten 20, 30.
Allianz 25.
Aristokratie 64, 71.
Auflösung 80 f.
Ausnahmegericht 133.
Ausnahmegesetz 127.
Australien 23.

Berufsvereine 117.
Bodin 59, 61.
Bosnien 50.
Braunschweig 47, 57.
Brüderlichkeit 138.
Bulgarien 22, 28.
Bund 28.
Bund, Deutscher 38.
Bundesexekution 13.
Bundesrat 13, 44, 60.
Bundesstaat 31.

China 6.
Christlicher Staat 142.

Demokratie 65.
Despotie 89.
Deutsches Reich 13, 17, 43, 57, 60.
Diktator 8.
Dreibund 25.

Eisenbahngemeinschaft 27, 53.
Elsaß-Lothringen 6, 19, 29, 48, 56.
England 21, 23, 24. 28 f., 85 f.
Exekutive 77.

Finnland 23.
Fraktion 8.
Freiheit der Wissenschaft 120.

Garantien 134.
Gemeinde 17.
Gewerbefreiheit 116.
Gottesgnadenkönigtum 64, 77.

Habeas-corpus-Akte 110.
Halbsouverän 59.
Herrschaft 19.

Kabinettsregierung 86.
Klöster 123.
Koalitionsfreiheit 117.
Kollektivvertrag 118.
Kolonien 20.
Kongostaat 21, 34, 58.
König 7.
Konstitution 99.
Kreta 28, 80.
Kroatien 22.

Machiavelli 15.
Marokko 57 f.
Menschenrechte 100.
Minister 9, 10.
Ministerpräsident 8.
Ministerverantwortlichkeit 94 ff.
Monarchisches Prinzip 55, 64, 77.

Nebenstaat 28.
Nullifikation 46.

Österreich 33, 35, 39 ff., 46.

Parität 129, 139
Partei 8.
Personalunion 31.
Polen 6.
Politik 5, 9, 14.
Preußen 13. 28, 44, 60.
Protektorat 29.
Provinz 17.

Realunion 30 ff.
Regierung 77.
Reich, altes 20.
Repräsentation 69.
Rumänien 28.

Samos 22.
Schleswig-Holstein 29.
Schutzgebiet 29.
Schweiz 42, 55, 84.
Serbien 28.
Sezession 46.
Staatenbund 31.
Staatsdiener 17.
Staatsgrundgesetz 97.
Standesvorrechte 132.
Strafen 124.
Suzeränität 28.

Theaterzensur 119.
Thronfolge 33.
Toleranz 121.
Transvaal 80.
Türkei 20, 28.
Tyrann 7, 89.

Ungarn 33, 35, 39 ff., 46
Unterrichtsfreiheit 120.
Urlaub 107.

Vasall 28.
Vereinigte Staaten von Nordamerika 81, 86.
Vereinsfreiheit 124.
Verfassung 99.
Verfassungsstaat 69 f.
Verhaftung 111.
Versammlungsfreiheit 124
Verwaltungsbund 27.
Volksinitiativrecht 80.
Volksreferendum 80.
Volksschulzwang 146.
Volkssouveränität 55.
Volksvertretung 69.

Wahlprüfung 11.
Wahlrecht 80, 91. 93.
Waldeck 21, 51.
Widerstand 137.

Zwangsvorführung 112.

Digitized by Google

Digitized by Google

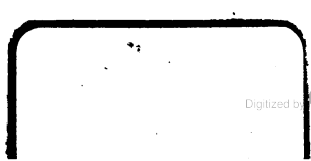
Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google


Digitized by Google

Digitized by Google